



**Suprema Corte**  
de Justicia de la Nación

# GACETA

*del Semanario Judicial*  
*de la Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

**UNDÉCIMA ÉPOCA**

**Libro 28**

**Tomo I**

Agosto de 2023

Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



# **GACETA**

*del Semanario Judicial  
de la Federación*

La compilación y formación editorial de esta Gaceta  
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



# GACETA

*del Semanario Judicial  
de la Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**Libro 28**

**Tomo I**

**Agosto de 2023**

Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. José Zamora Grant  
*Encargado del Despacho  
de la Dirección General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

## **PRIMERA SALA**

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
*Presidente*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Loretta Ortiz Ahlf





# CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Contenido.....	XV
Advertencia.....	XIX
Épocas.....	XXIX
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos Regionales (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XV

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....

5

## ■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

### ■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

1057

## ■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

#### ■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 1071

#### ■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1293

### ■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 1503

#### ■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1507

## ■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

#### ■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 1817

■ <b>Subsección 2</b>	Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	1839
■ <b>Sección Segunda</b>	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ <b>Subsección 1</b>	Tesis aisladas y, en su caso, sentencias .....	1987
■ <b>Subsección 2</b>	Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	1989
■ <b>CUARTA PARTE</b>		
	Plenos Regionales	
■ <b>Sección Primera</b>	Jurisprudencia	
■ <b>Subsección 2</b>	Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	2253
■ <b>Sección Segunda</b>	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ <b>Subsección 1</b>	Tesis aisladas y, en su caso, sentencias .....	3923
■ Plenos de Circuito		
■ <b>Sección Primera</b>	Jurisprudencia	
■ <b>Subsección 2</b>	Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	3939

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 4003

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 4331

## ■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ■ Subsección 1

Pleno..... 4629

#### ■ Subsección 3

Ministra Presidenta ..... 4641

### ■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal ..... 4649

## ■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis  
de Jurisprudencia y Aisladas..... 4691

Índice de Sentencias ..... 4727

Índice de Votos ..... 4749

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales .....	4873
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	4951
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal .....	4953
Índice en Materia Constitucional.....	4955
Índice en Materia Penal .....	4961
Índice en Materia Administrativa.....	4971
Índice en Materia Civil.....	4981
Índice en Materia Laboral .....	4989
Índice en Materia Común.....	4997
Índice de Jurisprudencia por Precedentes .....	5011
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	5013
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5033
Índice de Ordenamientos .....	5059



## CONTENIDO



En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpen jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales



de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las Magistradas y los Magistrados de los Plenos Regionales y de las Magistradas y Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



## ADVERTENCIA



Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o por alguna de las Salas del Alto Tribunal.

Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia (constitucional, penal, administrativa, civil, laboral y común); de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

A efecto de clarificar la manera en que se integran los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:



**TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<p>La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.</p> <p>El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.</p> <p>La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.</p> <p>La mención de que pertenece a la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: <b>P./J. 1/2023 (11a.)</b></p> <p>Primera Sala: <b>1a./J. 1/2023 (11a.)</b></p> <p>Segunda Sala: <b>2a./J. 1/2023 (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<p>La letra de la instancia.</p> <p>El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.</p> <p>El año de aprobación.</p> <p>La mención de que pertenece a la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: <b>P. I/2023 (11a.)</b></p> <p>Primera Sala: <b>1a. I/2023 (11a.)</b></p> <p>Segunda Sala: <b>2a. I/2023 (11a.)</b></p>

## TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<p>Las letras PR (Pleno Regional).</p> <p>La letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia laboral, número uno, del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur:</p> <p><b>PR.L.CS. J/1 L (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<p>Las letras PR, que significan Pleno Regional.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno Regional especializado.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis número dos en materia común del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Norte.</p> <p><b>PR.L.CN.2 K (11a.)</b></p>

## TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que corresponde a la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;"><b>III.2o.P. J/1 P (11a.)</b></p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;"><b>III.3o.T. J/7 K (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p style="text-align: center;"><b>I.1o.C.1 K (11a.)</b></p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p style="text-align: center;"><b>II.9o.T.1 L (11a.)</b></p>

\* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.



El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en mil ochocientos sesenta y siete; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que la jurisprudencia publicada en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy es inaplicable, no tiene vigencia, y por ello se agrupa dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y el público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el siguiente cuadro:

**PRIMER PERIODO  
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

<b>PRIMERA ÉPOCA</b>	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones emitidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a diciembre de mil ochocientos setenta y cinco.
<b>SEGUNDA ÉPOCA</b>	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
<b>TERCERA ÉPOCA</b>	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
<b>CUARTA ÉPOCA</b>	Se integra por 52 tomos. Inicia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

## SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

<b>QUINTA ÉPOCA</b>	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
<b>SEXTA ÉPOCA</b>	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
<b>SÉPTIMA ÉPOCA</b>	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<b>OCTAVA ÉPOCA</b>	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</p>

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p><b>NOVENA ÉPOCA</b></p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p><b>DÉCIMA ÉPOCA</b></p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once hasta el treinta de abril de dos mil veintiuno, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época, el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>



## UNDÉCIMA ÉPOCA

El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifican las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.



**Primera Parte**  
PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA





## Subsección 4

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES O TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE UN PRESUPUESTO DE EGRESOS DEBE ANALIZARSE CASO POR CASO, ATENDIENDO A LA MATERIA DE LO EFECTIVAMENTE IMPUGNADO.**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SIMPLE MENCIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS, SIN CUESTIONAR SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL, ES INSUFICIENTE PARA JUSTIFICAR LA PROCEDENCIA DE LA DEMANDA EN CONTRA DE DICHAS NORMAS (PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**





**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS ESPECÍFICAS CONTENIDAS EN LOS DIVERSOS ANEXOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, POR CONSTITUIR ACTOS ADMINISTRATIVOS (PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 187/2021. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 27 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: BRUNO A. ACEVEDO NUEVO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <b>es competente para conocer del presente asunto</b> porque integrantes de la Cámara de Diputados plantearon una posible contradicción entre la Constitución Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2022.	21
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se tienen por impugnados los siguientes artículos y anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022:  • Los artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34, 36.  • <b>Anexo 13</b> , Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres; <b>anexo 16</b> , Medio Ambiente y Recursos Naturales; <b>anexo 18</b> , Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes; <b>anexo 19</b> , Acciones para la prevención del delito combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos; <b>anexo 22</b> , ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; y <b>anexo 32</b> , Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados (pesos).	21





III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial de la minoría de la Cámara de Diputados <b>es oportuno.</b>	21-22
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por <b>parte legitimada.</b>	22-23
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO</b>	En el apartado se concluye que la causal de improcedencia es <b>fundada</b> porque las asignaciones presupuestarias en los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación tienen la naturaleza de actos administrativos.	23-26
VI.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Se <b>sobresee</b> en la presente acción de inconstitucionalidad.  SEGUNDO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	26

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintisiete de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 187/2021, promovida por diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión contra el "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022", publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno por diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, los diputados accionantes expusieron los siguientes conceptos de invalidez:



2.1. En el **primer concepto de invalidez** se argumenta que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2022 (en adelante, "PEF 2022"), es regresivo en la protección a los derechos de salud, educación, igualdad, seguridad social y medio ambiente (en adelante, "Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales" o "DESCA"). Lo anterior, en virtud de que el PEF 2022, no asignó recursos o no asignó los recursos suficientes a los programas que tienen por objeto la protección de los derechos mencionados.

2.2. Los accionantes señalan que la reducción del presupuesto asignado a los programas que más adelante están mencionados es contrario a lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3o., 4o., 14, 16, 22, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 5, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 7, 25 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.2, 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5 de la Convención Interamericana sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 2, 10, 11 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 24 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 13 del Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".

2.3. Respecto del **derecho a la salud**, los accionantes impugnan la asignación presupuestaria del Instituto de Salud para el Bienestar ("INSABI") de ciento tres mil millones cuatrocientos mil pesos (\$103,000,400,000.00), que implica un aumento del doce por ciento (12 %) respecto del ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

2.4. A pesar de lo anterior, los accionantes alegan que el aumento referido no impactará en la atención de los beneficiarios en la misma medida que el aumento presupuestal, debido a que en la práctica una mayor parte del gasto del INSABI son erogaciones destinadas al Fondo de Salud para el Bienestar ("FONSABI"). Por lo que el presupuesto asignado no se eroga para la atención de los beneficiarios durante el año fiscal para el cual fue aprobado. Por ello los accionantes argumentan que no se destinan recursos efectivos para garantizar el ejercicio del derecho a la salud.



2.5. Además, en la demanda se señala que se redujo la asignación del programa para la "Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral" que tiene por objeto contribuir solidariamente con las entidades federativas en el financiamiento para la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social. En el ejercicio fiscal 2021, se asignó la cantidad de treinta mil doscientos cincuenta y dos millones, treinta y seis mil ciento sesenta y cinco pesos (\$30,252,036,165.00); mientras que, en el ejercicio fiscal 2022, en el anexo 18, Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes, ramo 12, Salud, se contempló la cantidad de veinte mil novecientos trece millones quinientos noventa y seis mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos (\$20,913,596,448.00).

2.6. También señalaron que disminuyó el presupuesto del programa "Atención a Personas con Discapacidad" que tiene por objeto que las personas con discapacidad cuentan con medios para su inclusión social. El presupuesto aprobado para este programa en el ejercicio fiscal 2021, en el anexo 18, Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes, rubro 12, Salud, fue dieciocho millones quinientos cincuenta y dos mil novecientos cuarenta y cuatro pesos (\$18,552,944.00); mientras que para el ejercicio fiscal 2022, sólo están previstos ocho millones ciento treinta y dos mil ochocientos pesos (\$8,132,800.00). Los accionantes alegan que la reducción de más de 10 millones de pesos es una violación al principio de regresividad, pues no se advierte que el Estado haya buscado alternativas para la atención de este sector de la población.

2.7. Sobre el **derecho a la educación**, los accionantes señalaron que el PEF 2022, tiene previsto un presupuesto de ochocientos cincuenta y nueve millones cuatrocientos cincuenta y tres mil pesos (\$859,453,000.00) para gasto educativo. Este presupuesto asignado, en comparación con el ejercicio fiscal 2021, muestra un incremento de términos reales de uno punto nueve por ciento (1.9 %). Sin embargo, los accionantes advierten que este incremento sólo sucede en los recursos para programas de subsidios, como los programas prioritarios de becas y "La Escuela Es Nuestra" (LEEN). Sin embargo, los accionantes consideran que no se destinaron recursos suficientes para garantizar el acceso efectivo al derecho humano a la educación.



2.8. Además de lo anterior, argumentan que el PEF 2022, no asignó recurso alguno al "Programa de Escuelas de Tiempo Completo" (PETC). La falta de recursos asignados, como lo estiman los accionantes, implica un incumplimiento a la obligación del Estado de satisfacer el derecho a la educación.

2.9. Para el caso del programa para la "Atención a la Diversidad de la Educación Indígena", los accionantes señalan que el PEF 2022, no destinó recursos que permitan fortalecer la educación a la diversidad indígena. Dicho programa tiene por objeto implementar una nueva dinámica docente para que cada escuela fomentara procesos de aprendizaje acorde a sus contextos. Nuevamente, los diputados en la demanda argumentan que dicha falta de recursos representa una afectación al principio de progresividad de este derecho.

2.10. Respecto del "Programa de Atención Educativa de la Población Escolar Migrante", los accionantes señalan que no tiene asignado recurso alguno para atender la perspectiva migratoria a través de la educación. Al mismo tiempo, argumentan que el PEF 2022, desatiende el avance educativo que se había establecido en el "Programa de Desarrollo de Aprendizajes Significativos de Educación Básica". Por último, indican que existió un decremento en la asignación de recursos destinados al "Programa Nacional de Convivencia Escolar" en el PEF 2022.

2.11. Sobre el **derecho a la igualdad** los accionantes argumentan que el Estado no está cumpliendo con esa obligación porque ha disminuido la asignación presupuestal en distintos programas que tienen como finalidad garantizar la igualdad.

2.12. En el caso de la "Promoción de la Atención y Prevención de la violencia en contra de las mujeres" en el PEF 2022, en el anexo 13, de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, ramo 04, Gobernación, se asignó la cantidad de trescientos diez millones cuatrocientos cincuenta y un mil quinientos cuarenta y cinco pesos (\$310,451,545.00); mientras que para el ejercicio fiscal 2021, se asignó la cantidad de trescientos millones ciento sesenta y cuatro mil ciento sesenta y cuatro pesos (\$300,164,164.00). No obstante, los accionantes consideran que, debido al crecimiento significativo de la violencia en contra de las



mujeres, el incremento, apenas superior a la inflación, no permite avanzar en la protección de derecho de igualdad.

2.13. Por otro lado, los accionantes también señalan que el presupuesto asignado al programa de "Atención a Víctimas" se mantuvo constante entre el PEF 2021 y 2022, con la cantidad de siete millones setecientos setenta y dos mil doscientos treinta y tres pesos (\$7,772,233.00). A su parecer, esto es regresivo, debido a que no toma en cuenta ni siquiera la inflación. Al respecto, los diputados en la demanda estiman que, tomando en cuenta la inflación para dos mil veintidós, debería corresponderle un presupuesto de ocho millones de pesos (\$8,000,000.00) aproximadamente.

2.14. Para el caso de "protección y defensa de los derechos humanos" en el PEF 2022, en el anexo 13, Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, en el ramo 04, de Gobernación, se destinó un monto de un millón quinientos treinta y dos mil setecientos ochenta y tres pesos (\$1,532,783.00); mientras que, para el ejercicio 2021, se previó la cantidad de siete millones doscientos ochenta y nueve mil novecientos setenta y siete pesos (\$7,289,977.00). Los accionantes, al señalar la reducción presupuestal anterior, consideran que existe, en consecuencia, una disminución en el alcance de la cobertura del programa.

2.15. En el PEF 2022, para el caso del programa de "Atención a la Salud", en el anexo 13, de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el rubro 12, Salud, únicamente se contempló la cantidad de mil doscientos ochenta y tres millones trescientos cuarenta y siete mil novecientos diecisiete pesos (\$1,283,347,917.00). Esta cantidad es incluso menor a la prevista para en el ejercicio fiscal 2021, que fue de mil quinientos millones sesenta mil novecientos sesenta y cuatro pesos (\$1,500,060,964.00).

2.16. Por otra parte, señalaron que el "Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares" tiene por objeto contribuir a la permanencia de las actividades productivas de las personas microempresarias ante la crisis económica ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Una de las modalidades de dicho programa, denominada "Mujeres Solidarias", estaba enfocada en entregar apoyos económicos a las mujeres microempresarias. Para el ejercicio fiscal de 2022, no se contempla presupuesto que atienda el acceso al trabajo de las mujeres



en condiciones de igualdad. Contrario al ejercicio fiscal 2021, en el que se le asignó la cantidad de mil quinientos treinta y seis millones de pesos (\$1,536,000,000.00) al "Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares".

2.17. Finalmente, la minoría accionante argumenta que los recursos que se destinan a los programas sociales asistenciales no pueden ser considerados como una política pública en contra de la violencia de género o promotora de la igualdad sustantiva, debido a que no existen padrones en donde se desglose el sexo de las y los beneficiarios. Tampoco existen evaluaciones que permitan asegurar que los recursos realmente están llegando a las mujeres o si éstos están contribuyendo a eliminar los estereotipos y roles de género.

2.18. Los accionantes consideran que el hecho de que se destinen recursos no previstos específicamente a la atención de las desigualdades entre hombres y mujeres no permite atender la protección del derecho de igualdad que establece el marco Constitucional.

2.19. Sobre el **derecho a la seguridad social** los accionantes señalan que el derecho humano a la seguridad social se encuentra contemplado en los artículos 1o. y 123 constitucionales.

2.20. En el marco de este derecho, los accionantes señalan que los "Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil", contribuyen a los niños y niñas que sean hijos de madres trabajadoras que se encuentran afiliadas al ISSSTE o de padres con custodia legal. Los accionantes advierten que el presupuesto asignado a este rubro es regresivo porque si bien existió un aumento en el monto de recursos asignados, no se prevé la inflación del presente año.

2.21. Sobre el **derecho al medio ambiente sano**, los accionantes señalan que en opinión de la minoría accionante el PEF 2022, transgrede lo dispuesto en el marco constitucional en materia del derecho humano a un medio ambiente sano.

2.22. Los accionantes argumentan que el PEF 2022, es regresivo en la protección de un medio ambiente adecuado porque disminuye los montos asignados en distintos programas diseñados para garantizar esos derechos. Por



ejemplo, el "Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias", tiene por objeto la protección, conservación y restauración de los ecosistemas en las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia. En el PEF 2022, en el anexo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales, rubro 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales, fue destinada al programa referido la cantidad de treinta y cuatro millones ochocientos cincuenta y seis mil ochocientos cincuenta y seis pesos (\$34,856,856.00); en cambio, para el ejercicio 2021, el presupuesto asignado fue de treinta y cuatro millones novecientos cuarenta y tres mil ciento setenta y cinco pesos (\$34,943,175.00).

2.23. Por otra parte, también señalan que hubo un decremento en la partida de "Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas" que tiene por objeto lograr la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las áreas protegidas. En el ejercicio fiscal 2021, se estableció un monto de noventa y ocho millones quinientos noventa mil ciento veintitrés pesos (\$98,590,123.00); mientras que en el PEF 2022, en el anexo 16, Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ramo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales, sólo está prevista la cantidad de sesenta y un mil setecientos sesenta y cinco millones setecientos sesenta y cinco mil ciento veintisiete pesos (\$61,765,765,127.00).

2.24. Para el caso de las "Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno", señalan que en el ejercicio fiscal 2021, en el anexo 16, Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ramo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales, estaba contemplada una partida de tres millones cuatrocientos diecinueve mil seiscientos noventa y seis pesos (\$3,419,696.00); mientras que para el PEF 2022, se otorgó la cantidad de tres millones cuatrocientos ochenta y dos mil seiscientos sesenta y nueve pesos (\$3,482,669.00). En el ejercicio 2022, hay un aumento respecto del ejercicio fiscal anterior, sin embargo, los diputados accionantes consideran que el incremento ni siquiera contempla la inflación del año en curso, lo cual es contrario al principio de progresividad.

2.25. En conclusión, los accionantes argumentan que una disminución presupuestal tiene como consecuencias la disminución en el alcance de la cobertura de los programas. Además, en el procedimiento legislativo de aprobación del PEF 2022, no se advirtió razón alguna que permita justificar la disminución presupuestal de los programas.



2.26. El **segundo concepto de invalidez** establece que el PEF 2022, transgrede el principio de progresividad respecto de varios derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Primero, en materia de protección a la mujer y, segundo, respecto del sistema de coordinación fiscal. Respecto del primero, en específico, mencionan el "Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos" y, el programa de "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud". Respecto del segundo, en específico sobre el "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal" (FORTAMUN) y, el "Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal" (FASP).

2.27. En materia de protección a la mujer los accionantes señalaron que disminuyó el presupuesto para el "Programa de Apoyo para Refugiados Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos". Dicho programa fortalece los refugios como espacios temporales, multidisciplinarios y seguros para mujeres, así como de sus hijas e hijos en situación de violencia por razones de género. En el PEF 2022, en el anexo 13, de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, ramo 20, Bienestar, está contemplada una cantidad de cuatrocientos veinte millones doscientos tres mil cuatrocientos cuarenta pesos (\$420,203,440.00); mientras que en el ejercicio fiscal 2021, fue asignada la cantidad de cuatrocientos cinco millones tres mil setecientos sesenta y un pesos (\$405,003,761.00). Sin embargo, aunque los diputados constatan que existe un aumento en el monto de los recursos, afirman que el aumento no es progresivo en relación con el aumento de violencia doméstica.

2.28. También argumentan que el aumento presupuestario en el programa de "Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud", que tiene por objeto contribuir en el desarrollo económico incluyente mediante la generación de investigación científica para el conocimiento sobre temas prioritarios en salud, no representa un incremento progresivo.

2.29. Los diputados consideran que el presupuesto asignado a los programas anteriores representa un aumento que no es progresivo en relación con la urgencia de proteger los diferentes derechos en juego. La partida contemplada para





estos programas no implica gradualidad, esto es, que no permite avanzar en la protección de mujeres y menores que han sufrido alguna violencia.

2.30. Sobre el Sistema de Coordinación Fiscal los accionantes mencionan que el presupuesto asignado al FORTAMUN tiene un aumento respecto del año de dos mil veintiuno. El FORTAMUN tiene por objeto fortalecer la administración pública municipal mediante el apoyo de recursos para el cumplimiento de obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos.

2.31. Por otro lado, los accionantes también señalan que el FASP tiene un aumento respecto del año de dos mil veintiuno. El FASP tiene como finalidad apoyar a las entidades y Municipios en mantener la paz y el orden público, estructurar y operar las políticas en materia de seguridad y, homologar y optimizar la labor de las instituciones de seguridad para prevenir la comisión de delitos y combatir actos delictivos.

2.32. El motivo de impugnación de los montos asignados es que los accionantes no consideran que los aumentos que se asignaron a los Fondos mencionados representan un avance significativo que permite emprender políticas de protección de derechos de manera progresiva. En su opinión, el presupuesto asignado no es acorde a la correcta aplicación del principio de progresividad.

2.33. En su **tercer concepto de invalidez** los accionantes argumentan que el PEF 2022, realiza un recorte presupuestal al Instituto Nacional Electoral (en adelante, "INE") sin que exista una justificación de situación de emergencia que obligue al estado mexicano a reducir el costo democrático. Además, afirman que en el año que corre se llevará a cabo el proceso de revocación de mandato.

2.34. El INE es un órgano especializado, por lo que la asignación presupuestal del PEF debe ser acorde, en la medida de lo razonable, con lo establecido en la propuesta que envía el propio instituto. Sin embargo, en la demanda se afirma que la Cámara de Diputados no asignó al INE el presupuesto solicitado para la realización de la revocación de mandato. Esta reducción no permite hacer efectivo el ejercicio de participación ciudadana durante el proceso electoral de revocación de mandato. Lo cual transgrede lo dispuesto en los artículos 1o., 14,



16, 35, fracción IX y 41, de la Constitución Federal. Cabe mencionar que dicho ejercicio de revocación de mandato se dio el diez de abril de dos mil veintidós.

2.35. En el PEF 2022, está determinada una reducción de cuatro mil novecientos trece millones de pesos (\$4,913,000,000.00) al presupuesto solicitado por el INE. En el anexo 32, denominado Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados (pesos), únicamente se establece la cantidad aprobada de diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736,593,972.00) sin establecer fundamento ni motivación alguna para justificar dicha reducción.

2.36. Por último, señalan que no existe una situación de emergencia que obligue al Estado Mexicano a reducir el costo de un ejercicio de participación ciudadana.

2.37. El **cuarto concepto de invalidez** refiere a que el procedimiento legislativo para la aprobación del PEF 2022 no tuvo un proceso de deliberación efectiva que pudiera garantizar la protección de los principios constitucionales. Los diputados accionantes alegan que lo anterior transgrede lo dispuesto en los artículos 1o., 3o., 4o., 14, 16, 40, 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

2.38. En lo particular, fueron presentadas un total de mil novecientos noventa y cuatro (1994) reservas para discusión en lo particular de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10o., 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y transitorios segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno y vigésimo primero; así como los anexos 1, 2, 4, 5, 5-A, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 11.1, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 23.5, 23.5.1, 23.5.2, 23.5.3, 24, 25, 26, 28, 29, 29.1, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38. Sin embargo, de las reservas presentadas, ninguna fue admitida a discusión por votación económica. Esto es, las reservas no pudieron argumentarse, analizarse, contemplarse, discutirse ni mucho menos consensarse.

2.39. Los diputados argumentan que se debe tomar en cuenta la seguridad jurídica del procedimiento legislativo. Esto significa que se deben respetar



los principios y formalidades previstos en los ordenamientos que regulan dicho procedimiento.

2.40. En el caso, los diputados alegan que durante el procedimiento legislativo para la aprobación del PEF 2022, la Cámara de Diputados no respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas minoritarias en condiciones de libertad e igualdad. Esto es, que la minoría legislativa no fue escuchada en sus propuestas de modificación. Lo cual dejó en completo estado de indefensión los intereses de la población representada por la minoría parlamentaria.<sup>1</sup>

3. **Auto de registro y turno.** Por acuerdo de tres de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 187/2021, y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

4. **Admisión y trámite.** En el acuerdo de diecinueve de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y al presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que rindieran su informe; además, a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento que, en su caso, correspondiere.

5. **Recurso de reclamación 35-2022 CA.** Con fecha de cuatro de febrero de dos mil veintidós diversos integrantes de la Cámara de Diputados presentaron un recurso de reclamación en contra del acuerdo de diecinueve de enero de

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el criterio contenido en la tesis aislada número P. L/2008 emitida por el Pleno, con rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio 2008, página 717. Además de la tesis aislada número P. XLIX/2008 emitida por el Pleno, con rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio 2008, página 709.



dos mil veintidós dictado por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En el recurso se argumentó que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 no es una norma de carácter general, por lo que la acción es improcedente conforme al artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

6. El veintiuno de febrero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **admitió el recurso de reclamación**, a la que le correspondió el número 35/2022-CA, y **turnó expediente al Ministro Javier Laynez Potisek**. Además, se corrió traslado a las partes, así como a la Fiscalía General de la República para que manifiesten lo que a derecho convenga.

7. En la sesión del seis de abril de dos mil veintidós, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos que era **infundado el recurso de reclamación** y confirmó el acto reclamado. Por tanto, se devolvieron los autos al Ministro instructor para la resolución del expediente.

8. **Informe de la Cámara de Diputados**. En su informe de veintiuno de febrero de dos mil veintidós, la Cámara de Diputados sostuvo la validez de la norma impugnada. Incluso, tilda de improcedente la demanda que invalida el PEF 2022. A modo de síntesis, ofreció los siguientes argumentos:

8.1. La Cámara de Diputados sostuvo que la acción es improcedente porque el PEF no es una norma de carácter general, por tanto, los diputados consideran que en el presente caso se actualiza una causal de improcedencia que da lugar al sobreseimiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX,<sup>2</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM; en virtud de que el PEF no es una norma de carácter general.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

<sup>3</sup> En apoyo a su argumentación citan el criterio contenido en la tesis aislada número P. LXIX/2004 emitida por el Pleno, con rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY



8.2. Además, la Cámara de Diputados considera que el PEF 2022, es un acto que escapa al control judicial que puede realizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación y admitir la impugnación vulneraría el principio de división de poderes<sup>4</sup> al transgredir el ámbito de una facultad soberana establecida en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

8.3. Sobre los conceptos de invalidez, la autoridad señala que el PEF 2022, no vulnera derechos humanos establecidos en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 14, 16, 22, 123 y 129 de la Constitución Federal, como lo establecen los accionantes en el **primer y segundo conceptos de invalidez**.

8.4. El principio de progresividad exige la aplicación preferente del ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos, ya sea un trato internacional o la Constitución Federal. Además, este principio exige del operador jurídico evaluar cada caso concreto para determinar si el legislador establece medidas progresivas: acciones destinadas a reducir los ámbitos de eficacia ya alcanzados en la sociedad.<sup>5</sup>

8.5. Por el contrario, el PEF 2022, no tiene por objeto normar restricciones o limitaciones a derechos humanos. Esto porque únicamente regula el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuesto y la obtención de derechos. Además, la Cámara

---

REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1121.

<sup>4</sup> En apoyo a su argumentación citan el criterio contenido en la tesis aislada número P. CLVIII/2000 emitida por el Pleno, con rubro: "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 33.

<sup>5</sup> En apoyo a su argumentación citan el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 35/2019 (10a.) emitida por la Segunda Sala, con rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.". Disponible para su consulta en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero 2019, página 280.



de Diputados es la única autoridad facultada para discutir, aprobar e incluso modificar el PEF, sin que ello genere afectación al alcance o contenido de los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal.

8.6. Incluso, argumentan suponiendo, sin conceder, que la distribución y asignación de un determinado monto de recursos cause la reducción de los recursos de un agente económico, dicha circunstancia no afecta los derechos humanos de la ciudadanía. Lo anterior, puesto que el perjuicio económico sufrido por un individuo no equivale a la afectación o disminución de un derecho.<sup>6</sup>

8.7. Respecto del **tercer concepto de invalidez**, argumentan que le corresponde de manera exclusiva la aprobación anual del PEF a la Cámara de Diputados a efecto de que lo realice sin injerencia de poder u órgano constitucional autónomo alguno, en estricto apego al principio de división de poderes.

8.8. Incluso, en el Acuerdo del Consejo General del INE para el presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, aprobado el veintisiete de agosto de dos mil veintiuno por el Consejo General del INE, se estableció la cantidad solicitada de dieciocho mil ochocientos veintisiete millones setecientos cuarenta y dos mil doscientos sesenta y ocho pesos (\$18,827,742,268.00); mientras que el presupuesto asignado en el PEF 2022, fue de diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736,593,972.00), lo cual excede la cantidad establecida por el INE.

8.9. Respecto del **cuarto concepto de invalidez**, la Cámara de Diputados considera que el procedimiento legislativo culminó con la aprobación del PEF 2022, y se ajustó a lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

8.10. La Cámara de Diputados argumenta que el PEF 2022 fue aprobado, en lo general y en lo particular; los artículos y anexos reservados, en términos

---

<sup>6</sup> En apoyo a su argumentación citan el criterio contenido en la tesis aislada con número de registro digital: 233072 emitida por el Pleno, con rubro: "INTERÉS JURÍDICO Y PERJUICIO ECONÓMICO. DIFERENCIAS, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 66, página 43.



del dictamen, con doscientos setenta y tres votos a favor, doscientos catorce votos en contra y cero abstenciones, por el Pleno de la Cámara. Es claro que los pretendidos vicios al procedimiento legislativo no existen y, aun en el caso de considerar su existencia, éstos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo.<sup>7</sup> Por tanto, el decreto que emite el PEF 2022, cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

**9. Informe del Poder Ejecutivo.** En su informe de veintiuno de febrero de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo sostiene la validez de la norma impugnada. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

9.1. El Ejecutivo Federal argumenta que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que busca preservar la regularidad constitucional por lo que, la acción contra el PEF 2022, no es la vía idónea para impugnar violaciones a derechos humanos de particulares. En caso de que alguna persona resienta afectación en su esfera de derechos, tiene diversos medios legales a su alcance para defenderlos.

9.2. El Ejecutivo considera que los accionantes no realizan un análisis del PEF 2022, en contraste con la Constitución Federal. Los accionantes argumentan situaciones hipotéticas en cuanto a la posible afectación de los beneficiarios de los programas sociales y los ciudadanos; y no un análisis constitucional de éste. La acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para deducir derechos humanos y afectaciones de particulares cuando no existen razonamientos lógico-jurídicos concretos que demuestren por qué se considera que el PEF 2022, es contrario a la Constitución Federal.

9.3. Respecto del primero y segundo conceptos de invalidez el Ejecutivo Federal estima que el PEF 2022, no es regresivo en tanto que no existe obligación

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el criterio contenido en la tesis aislada número P. XLIX/2008 emitida por el Pleno, con rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio 2008, página 709.



alguna en el marco constitucional para ampliar en cada ejercicio fiscal, el presupuesto asignado a los programas sociales, toda vez que éste se distribuye conforme a lo recaudado. Además, al no incidir en las modificaciones presupuestales en los derechos humanos de los beneficiarios, no podría ocasionarles afectación. Por lo que estima que no puede impugnarse a la luz del principio de progresividad establecido en el artículo 1o. de la Constitución.

9.4. Además, el Ejecutivo estima que el PEF 2022, no es regresivo en cuanto a la protección del derecho a la salud, ni de las niñas, niños y adolescentes y personas con discapacidad. El Ejecutivo Federal considera que son falsos los argumentos del accionante al señalar que el INSABI no beneficiará a los usuarios finales porque una mayor parte del presupuesto de éste se destina al FONSABI. El INSABI tiene por objeto realizar acciones enfocadas a unificar de manera progresiva los Sistemas Estatales de Salud para colaborar en la operación y aplicación de políticas orientadas a garantizar el derecho a la protección de la salud.

9.5. El Ejecutivo señala que el PEF 2022, presenta un incremento en los recursos asignados de ochocientos treinta y dos mil setecientos veintiocho millones cuatrocientos ochenta y ocho mil doscientos cincuenta pesos (\$832,728,488,250.00) para la atención de niñas, niños y adolescentes, respecto del ejercicio 2021, con una asignación de setecientos noventa y un mil seiscientos ochenta y cinco millones de pesos (\$791,685,000,000.00), por lo que el PEF 2022, no vulnera el principio de progresividad, debido a que con la implementación de nuevos modelos de atención al público se pretende brindar un incremento gradual en cuanto a la protección del derecho a la salud.

9.6. También sostiene que el PEF 2022 no es regresivo, toda vez que destina recursos suficientes para salvaguardar el acceso al derecho humano a la educación e, incluso, aumentó en uno punto nueve por ciento (1.9 %) respecto del ejercicio fiscal 2021. El Ejecutivo Federal considera que el principio de progresividad no se salvaguarda únicamente con la asignación de una partida presupuestal específica, sino que, tiene que analizarse de manera conjunta con los programas, servicios y acciones contenidas en dicho presupuesto.

9.7. Asimismo, considera que el PEF 2022, no es regresivo respecto del derecho humano a un medio ambiente sano. El presupuesto aprobado para el





ejercicio fiscal 2022, contiene asignaciones a programas que pretenden brindar una mayor salvaguarda al medio ambiente sano.

9.8. En su opinión, el hecho de que exista una reducción a los distintos programas del medio ambiente no es razón suficiente para considerar que el PEF 2022 es regresivo en tanto que las asignaciones aprobadas conllevan un fin constitucionalmente válido.

9.9. Por otra parte, argumenta que el PEF 2022 no es regresivo en la protección de los derechos de las mujeres y el fomento a la igualdad entre hombres y mujeres, en tanto que se asignaron diversas partidas a efecto de coadyuvar en la implementación de acciones que tienen como fin el alcanzar una mayor igualdad entre hombres y mujeres. Así, en el PEF 2022, se aprobó un presupuesto de doscientos treinta y dos mil trescientos ochenta y cuatro millones seiscientos mil pesos (\$232,384,600,000.00) a los programas de "Sembrando vida"; de "Apoyo a las Instalaciones de Mujeres en las Entidades Federativas"; el "Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género"; el programa de "Jóvenes construyendo el Futuro", entre otros.

9.10. Asimismo, el Ejecutivo Federal estima que el PEF 2022, no es regresivo respecto de los recursos asignados al FORTAMUN y FASP porque se estableció un presupuesto mayor al del ejercicio fiscal 2021. Además, el principio de progresividad queda salvaguardado en tanto que las asignaciones presupuestales para los fondos se encuentran justificadas por las acciones importantes para las consecuciones de fines prácticos.

9.11. Por último, en relación con el **tercer concepto de invalidez**, el Ejecutivo Federal argumenta que el PEF 2022, no impide la realización del proceso de revocación de mandato por la reducción del presupuesto asignado al INE y no vulnera los derechos políticos electorales. La justificación se sintetiza en que la Constitución Federal en ningún precedente faculta a la Cámara de Diputados para ampliar los recursos asignados al INE en el PEF 2022. Además, en el juicio SUP-JE-282/2021 y sus acumuladas el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial determinó que el INE tiene la obligación de realizar los ajustes presupuestales necesarios para continuar con el proceso de revocación de mandato.



10. **Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

11. **Alegatos.** Por acuerdo de treinta de marzo del dos mil veintidós y de conformidad con el artículo 67, párrafo primero, de la ley reglamentaria queda en vista de las partes los autos para que dentro del plazo de cinco días hábiles formulen por escrito sus alegatos.

12. Mediante escrito presentado el once de abril de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal presentó sus alegatos reiterando los argumentos vertidos en su informe y mediante escrito presentado el catorce de abril la Cámara de Diputados presentó sus alegatos reiterando sustancialmente los argumentos vertidos en su informe.

13. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintidós se cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

14. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso a), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se planteó la posible contradicción entre el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 y la Constitución Federal.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

15. **Norma cuya invalidez se demanda.** La minoría accionante impugnó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. De manera particular, señalaron los artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34, 36 y los anexos: 13, Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres; 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales; 18, Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes; 19, Acciones para la prevención



del delito combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos; 22, ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; y 32, Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados.

### III. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

17. El decreto por el cual se expidió el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. Por tanto, el plazo de treinta días naturales transcurrió del treinta de noviembre al veintinueve de diciembre del mismo año.

18. El escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, por lo que fue oportuna su presentación.

### IV. LEGITIMACIÓN

19. La acción fue promovida por parte legitimada. El inciso a) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrá ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados en contra de las leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

20. Del acuerdo de admisión y trámite de diecinueve de enero de dos mil veintidós se constata que se tienen por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentan.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> De conformidad con las constancias de integración de diputados federales de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, expedidas por la Secretaría General de la Cámara de



21. También se encuentra acreditada que la demanda está firmada por un total de ciento noventa y nueve diputados, por lo que representan más del treinta y tres por ciento de los quinientos diputados que conforman la Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Federal, es decir, más del treinta y nueve por ciento de los integrantes de ese órgano.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. Al rendir su informe, la Cámara de Diputados argumentó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra del PEF 2022, por no ser una norma general. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente y se examinan a continuación.

23. Las autoridades demandadas afirman que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que busca preservar la regularidad constitucional, por lo que este medio no es la vía idónea para impugnar el PEF 2022. Además, argumentan que el PEF 2022, no es una norma general que tenga el carácter de ley federal o tratado internacional, objeto de este control abstracto. Por ello, solicitan que se sobresea en la acción de inconstitucionalidad con fundamento en el artículo 19, fracción IX,<sup>9</sup> en relación con el artículo 105, fracción II, inciso a),<sup>10</sup> de la Constitución Federal.

---

Diputados del Congreso de la Unión, y en términos del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

Atento a lo anterior, se desprende que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra por trescientas diputadas y diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, así como por doscientas diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional; por tanto, del total de firmantes se observa que los accionantes conforman más del treinta y tres por ciento del total de los representantes populares.

<sup>9</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

<sup>10</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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



24. La causal de improcedencia planteada por las autoridades demandadas es **fundada** porque la materia de la impugnación no son normas generales que gocen de las características de abstracción y generalidad indispensables para ser analizadas en este medio de control.

25. En términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. Al interpretar esa disposición constitucional y, en específico, su inciso b), el Tribunal Pleno ha construido un criterio en el que desarrolla qué debe entenderse por norma general. De manera principal, para la procedencia de este medio de impugnación, es necesario que se trate de una norma de carácter general que regule un número indeterminado de casos y esté dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. Es decir, que sea abstracta e impersonal.<sup>11</sup> Este criterio ha evolucionado para incluir dentro de la expresión normas generales a aquellos actos legislativos que se emiten con una denominación distinta a la de "ley" pero que materialmente son leyes, al contener normas generales, abstractas e impersonales.<sup>12</sup>

27. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, de manera reciente, ha conocido en distintas ocasiones sobre el estudio de constitucionalidad de los

---

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

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; ..."

<sup>11</sup> Ver la tesis de jurisprudencia número **P./J. 22/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES."**, Pleno, jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, número de registro digital: 194283, página 257.

<sup>12</sup> Ver la tesis de jurisprudencia **P./J. 23/99: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."**. Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril 1999, página 256.



presupuestos de egresos de diversas entidades federativas, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 12/2018,<sup>13</sup> 31/2019<sup>14</sup> y 11/2021.<sup>15</sup>

28. En estos precedentes, sin embargo, ha quedado claro que el análisis de la procedencia de este medio de impugnación para conocer de los ordenamientos presupuestarios debe llevarse a cabo caso por caso, atendiendo a la materia de lo efectivamente impugnado, dado que este tipo de ordenamientos pueden contener tanto normas de carácter general, como actos materialmente administrativos. Por tanto, no es posible hacer una generalización sobre la procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación.

29. En el caso concreto, este Tribunal Pleno advierte que la cuestión efectivamente planteada por los accionantes es la impugnación de diversas **asignaciones presupuestarias específicas**, principalmente de programas de desarrollo y del Instituto Nacional Electoral.

30. Así, aunque los accionantes señalan los artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34 y 36 del PEF 2022, como normas impugnadas, de la lectura de la demanda no se desprende ningún argumento que esté encaminado a cuestionar la validez constitucional de dichos artículos, por lo que no es posible justificar la procedencia de este medio de impugnación por la simple mención de estos artículos.

31. Entonces, la materia de la impugnación son exclusivamente las asignaciones presupuestarias contenidas en los diversos anexos del PEF 2022, que fueron señalados por los accionantes. Los anexos que contienen una asignación de dinero específica a diversos programas de desarrollo y al Instituto Nacional Electoral no tienen las características de generalidad y abstracción que son propias de las normas generales. Principalmente, porque regulan una situación

<sup>13</sup> Aprobada en lo relativo al presupuesto de egresos por unanimidad de diez votos y resuelta en sesión de Pleno el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>14</sup> Aprobada en lo relativo al presupuesto de egresos por mayoría de seis votos y resuelta en sesión de Pleno el primero de julio de dos mil diecinueve.

<sup>15</sup> Aprobada en lo relativo al presupuesto de egresos por mayoría de ocho votos y resuelta en sesión de Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.



jurídica particular y concreta; y no un número indeterminado e indeterminable de casos.

32. Por tanto, es claro que, en el caso, la materia de la impugnación tiene la naturaleza de diversos actos administrativos que no pueden ser analizados a través de este medio de control, conforme a la fracción II, inciso a), del artículo 105, de la Constitución Federal.

33. Por las razones expuestas, se considera que la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas es **fundada** y, por tanto, al no cumplirse con los requisitos de procedencia, se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

## VI. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

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



a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, como ha votado en precedentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad. Votaron en contra y por la procedencia de la acción la señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat. La señora Ministra Ríos Farjat anunció un voto concurrente.

Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo se manifestaron por el sobreseimiento parcial, por cosa juzgada, del anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

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

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, con número de registro digital: 2019325.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 12/2018, 31/2019 y 11/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de mayo de 2019 a las 10:08 horas, 7 de





agosto de 2020 a las 10:15 horas y 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 66, Tomo I, mayo de 2019, página 618; 77, Tomo I, agosto de 2020, página 1052 y Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 414, con números de registro digital: 28615, 29426 y 30417, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto particular** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 187/2021, promovida por diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintisiete de octubre de dos mil veintidós**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó **sobreser** con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

Lo anterior, toda vez que, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es **fundada** la causa de improcedencia aducida por las autoridades demandadas, donde afirman que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que busca preservar la regularidad constitucional, por lo que no es la vía idónea para impugnar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, además de que dicho presupuesto no es una norma general que tenga el carácter de ley federal o tratado internacional, objeto de este control abstracto.

Ello en virtud de que, la materia de la impugnación no son normas generales que gocen de las características de abstracción y generalidad indispensables para ser analizadas en este medio de control; pues en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se precisó que, en el caso concreto la cuestión efectivamente planteada por los accionantes es la impugnación de diversas **asignaciones presupuestarias específicas**, principalmente de programas de desarrollo y del Instituto Nacional Electoral.



Así se dijo que, aunque los accionantes señalan los artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34 y 36 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 como normas impugnadas, de la lectura de la demanda no se desprende ningún argumento que esté encaminado a cuestionar la validez constitucional de dichos artículos, por lo que no es posible justificar la procedencia de este medio de impugnación por la simple mención de estos preceptos.

En este sentido, se determinó que la materia de la impugnación son exclusivamente las asignaciones presupuestarias contenidas en los diversos anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, que fueron señalados por los accionantes. Los anexos que contienen una asignación de dinero específica a diversos programas de desarrollo y al Instituto Nacional Electoral no tienen las características de generalidad y abstracción que son propias de las normas generales. Principalmente, porque regulan una situación jurídica particular y concreta; y no un número indeterminado e indeterminable de casos. Por tanto, en el caso, la materia de la impugnación tiene la naturaleza de diversos actos administrativos que no pueden ser analizados a través de este medio de control, conforme a la fracción II, inciso a), del artículo 105 de la Constitución Federal.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que voté en contra del sobreseimiento y por la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, conforme al criterio que he sostenido en precedentes, pues considero que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, **es una norma de carácter general**, ya que contiene artículos que tienen los atributos de generalidad, impersonalidad y abstracción.

En efecto, el Tribunal Pleno ha conocido en distintas ocasiones sobre la constitucionalidad de los presupuestos de egresos de diversas entidades federativas, de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad 12/2018,<sup>1</sup> 31/2019<sup>2</sup> y 11/2021.<sup>3</sup> En todas estas ocasiones, el Tribunal Pleno ha reconocido por

<sup>1</sup> Aprobada en lo relativo al presupuesto de egresos por unanimidad de diez votos y resuelta en sesión de Pleno el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>2</sup> Aprobada en lo relativo al presupuesto de egresos por mayoría de seis votos y resuelta en sesión de Pleno el primero de julio de dos mil diecinueve.

<sup>3</sup> Aprobada en lo relativo al presupuesto de egresos por mayoría de ocho votos y resuelta en sesión de Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.



mayoría de votos que los presupuestos de egresos de las entidades federativas correspondientes tienen el carácter de ley en sentido formal y material, pues contienen normas que tienen los atributos de generalidad, impersonalidad y abstracción.

Este Alto Tribunal ha resuelto diversos precedentes, en los que ha determinado que la acción de inconstitucionalidad, para los casos del artículo 105, fracción II, incisos a) y b), solamente puede entablarse en contra de leyes en sentido formal y material. De manera relevante, este criterio está plasmado en la jurisprudencia P./J. 22/99, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter."



En este caso, vale la pena señalar que existe una diferencia de carácter formal entre los Poderes Legislativos en las entidades federativas y el Poder Legislativo Federal. Mientras que los Congresos Locales son unicamerales, el Congreso de la Unión es bicameral y el Presupuesto de Egresos de la Federación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, no considero que la diferencia apuntada constituya una diferencia relevante para efectos de considerar al Presupuesto de Egresos de la Federación como una ley en sentido formal. En primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en múltiples ocasiones que el carácter formal de una ley no debe ser determinado a partir del nombre del instrumento o título del documento que contiene las normas; esto es, es irrelevante si el instrumento normativo es llamado "decreto" o "ley"<sup>4</sup>. Así, lo relevante es que aquello que se analice sean leyes en sentido formal y material, con independencia de su denominación.

En este caso, el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley en sentido formal, pues fue emitido por una autoridad legislativa, como lo es la Cámara de Diputados. Además, es importante indicar que, para ser considerada como una ley, un ordenamiento normativo no necesariamente tiene que ser aprobado por ambas cámaras del Congreso de la Unión. De hecho, el artículo 72 de la Constitución Federal prevé la posibilidad de que haya leyes cuya emisión sea competencia exclusiva de una sola de las Cámaras:

**"Art. 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: ..."

En sentido contrario, se desprende del mismo artículo que los proyectos de ley cuya resolución sea competencia exclusiva de alguna de las cámaras no deberá seguir el procedimiento ahí descrito. El Presupuesto de Egresos de la Federe-

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 23/99 emitida por el Pleno, con rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril 1999, página 256.



ración es uno de esos casos de proyecto de ley cuya resolución es de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados y, como tal, tiene un procedimiento de creación diferenciado previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal. Por tanto, se concluye que el presupuesto es un acto formalmente legislativo.

Ahora bien, atendiendo a su contenido, el presupuesto de egresos también puede ser considerado como un acto materialmente legislativo debido a que contiene normas generales. En la acción de inconstitucionalidad 11/2021,<sup>5</sup> el Tribunal Pleno concluyó que los presupuestos de egresos contienen normas impersonales, generales y abstractas, por lo que materialmente también pueden ser considerados actos legislativos para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.<sup>6</sup>

Ahora, considero pertinente destacar, que he considerado en precedentes (**RR 12/2019-CA, 14/2019-CA y 30/2019-CA**) que **ciertos anexos del presupuesto pueden considerarse como actos**, dado que materializan las normas contenidas en el presupuesto. Destacando la **CC 209/2021, resuelta recientemente por la Primera Sala en sesión de uno de junio de dos mil veintidós**,<sup>7</sup> donde se analizó si lo impugnado en ese asunto, era el **Presupuesto de Egresos** de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en sí mismo o los **anexos**. Finalmente se determinó que la Primera Sala sí tenía competencia para resolver la referida controversia, pues se dijo que, lo impugnado eran los anexos **uno y treinta y**

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. El criterio fue adoptado por mayoría de **ocho votos** en el sentido de sostener que el presupuesto de egresos es una norma general, al respecto votaron **a favor** las y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas; Jorge Mario Pardo Rebolledo; Norma Lucía Piña Hernández con un voto concurrente; Ana Margarita Ríos Farjat; Javier Laynez Potisek con un voto concurrente; Alberto Pérez Dayan y, presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **En contra:** Yasmín Esquivel Mossa y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>6</sup> Este criterio es congruente con la controversia constitucional 209/2021, resuelta por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1o., de junio de 2022.

<sup>7</sup> Por mayoría de **cuatro votos** de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de formular voto particular, **por lo que respecta a la competencia; y en cuanto al fondo del asunto por unanimidad de cinco votos** de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.



**dos, ambos del ramo veintidós**, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, por tratarse de actos en sentido material, dado que se refieren a una cuestión particular y expresa, como es el presupuesto concreto con el que contará el INE.

No obstante ello, advierto que en el presente caso –contrario a lo que sostiene la mayoría del Tribunal Pleno, en la sentencia–, **sí se impugnan los artículos señalaron los artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34 y 36** del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, los cuales son normas dado que poseen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, los cuales deben analizarse en conjunto con los anexos que fueron impugnados (*Anexo 13, Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres; anexo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales; anexo 18, Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes; anexo 19, Acciones para la prevención del delito combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos; anexo 22, ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; y anexo 32, Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados [pesos]*), por lo que su análisis es procedente, dada la relación de causalidad entre las normas impugnadas y los anexos referidos.

Por lo expuesto, mi voto en este asunto fue en contra del sobreseimiento y por la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, con base en las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 22/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 257, con número de registro digital: 194283.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 12/2018, 31/2019 y 11/2021 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de mayo de 2019 a las 10:08 horas, 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 66, Tomo I, mayo de 2019, página 618; 77, Tomo I, agosto de 2020, página 1052 y Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 414, con números de registro digital: 28615, 29426 y 30417, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente** que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la acción de inconstitucionalidad 187/2021.

En la sesión del veintisiete de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, en contra de diversos artículos y anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

**Resolución del Tribunal Pleno.** El Tribunal Pleno determinó fundada la causa de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados, ya que la cuestión efectivamente impugnada del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, refería a diversas asignaciones presupuestarias a sendos programas. Es decir, se trata de varios actos administrativos que regulan situaciones jurídicas particulares y concretas, no así, de normas generales con las características de generalidad y abstracción.

Si bien, coincido con la decisión adoptada por la mayoría de las Ministras y Ministros, considero necesario emitir el presente voto para exponer las razones que me llevaron a inclinarme por la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad por estimar que las asignaciones presupuestarias impugnadas tienen la naturaleza de actos administrativos.

Es importante recordar que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional abstracto que tiene por objeto analizar la posible contradicción entre una "norma de carácter general" y la Constitución Federal, en donde la sentencia que se dicte tiene efectos generales. En este sentido, no son procedentes en contra de actos que regulen situaciones particulares, concretas e individuales.<sup>1</sup>

Así, a fin de determinar la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno ha establecido que el acto impugnado debe constituir una

<sup>1</sup> Tesis P./J. 23/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 1999, Tomo IX, página 256, registro digital: 194260, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."



"norma general" en sentido amplio, es decir, no es relevante su denominación sino las características formales y materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad.<sup>2</sup>

Este entendimiento tiene por objeto dar una utilidad al término "norma general" plasmado en nuestra Constitución Federal, toda vez que, si sólo se acudiera a un criterio formal, se dejarían fuera una serie de normas que poseen todas las características de una norma general, tal y como ocurre con los tratados internacionales.<sup>3</sup>

Por ende, no basta con acudir a la denominación, sino que debe atenderse a la naturaleza jurídica del acto reclamado a fin de determinar si constituye una norma general para los términos de la acción de inconstitucionalidad.<sup>4</sup>

No obstante, ello no puede suponer que cualquier acto con tales características pueda ser controvertido por esta vía, pues para esto debe considerarse que los criterios formal y material deben ir de la mano. Así, en el caso de los actos emitidos por el Poder Legislativo, más allá de su denominación, ya sean leyes o decretos, debe realizarse un estudio completo y sistemático de los contenidos para determinar si se está frente a un acto formal y materialmente administrativo o, por el contrario, frente a una norma general, que prevé disposiciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.<sup>5</sup>

Ahora bien, en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, nos encontramos frente a un acto legislativo exclusivo de la Cámara de Diputados, que de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución General, está sujeto a examen, discusión y, en su caso, modificación.

Pese a que en términos generales estimo que cuando se cuestiona el Presupuesto de Egresos, éste puede ser considerado como una "norma general" a fin de determinar su procedencia, tal circunstancia deberá verificarse caso por caso.

<sup>2</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 4/1998, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, 28 de mayo de 1998.

<sup>3</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 4/2011, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 6 de diciembre de 2011.

<sup>4</sup> *Op. Cit.* "Tesis P./J. 23/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 1999 ...".

<sup>5</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 1o. de julio de 2019.





En este sentido, para verificar la procedencia de la acción cuando se cuestionan diversas porciones del Presupuesto de Egresos –tal como ocurrió en el presente asunto–, es necesario analizar la naturaleza jurídica de la materia de la impugnación, a fin de determinar si posee las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

En el presente asunto, la parte actora cuestionó diversas asignaciones presupuestarias contenidas en los anexos 13, 16, 18, 19, 22 y 32 al considerar que no son acordes al principio de progresividad en relación con diversos derechos humanos. A mi criterio, tales asignaciones no constituyen normas generales toda vez que distribuyen y asignan los montos específicos a los ejecutores del gasto en diversos programas de desarrollo, por lo que carecen de generalidad, abstracción e impersonalidad. Es decir, regulan cuestiones particulares que no son susceptibles de ser atendibles por este medio de control constitucional.

Por todo lo anterior, reitero mi postura de estar con la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, con las consideraciones expresadas en el presente voto concurrente.

**Nota:** Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 4/98 y 31/2019 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 557, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 1052, con números de registro digital: 5176 y 29426, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE**



**SENADORES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL (LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA FALTA DE CONVOCATORIA A UN PARLAMENTO ABIERTO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA NORMA GENERAL CON EL OBJETO DE REGULAR LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL BAJO CUALQUIER MODALIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LA CIUDADANÍA A LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO LA ACTUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ENTES PÚBLICOS, NO ES SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA**



**LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA OMISIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE ENVIAR A LA COMISIÓN RESPECTIVA LA INICIATIVA PARA SU DICTAMEN ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**



**XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA OMISIÓN DE EXPONER LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UNA INICIATIVA DE LEY CON CARÁCTER DE URGENTE U OBVIA RESOLUCIÓN ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY CON CARÁCTER DE URGENTE U OBVIA RESOLUCIÓN TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA, PARTICULARMENTE, EN CUANTO A LA NECESIDAD DE RESGUARDAR EL DEBIDO PROCESO, EL RESPETO DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS, LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN QUE ASISTE A CADA PERSONA LEGISLADORA Y SU DERECHO AL VOTO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS ANTERIORES A LAS IMPUGNADAS AL DECLARARSE LA INVALIDEZ DEL DECRETO QUE DA LUGAR A ÉSTAS Y, POR ENDE, SU EFECTO DEROGATORIO (REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS PREVIAS AL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-**



**LUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 Y 47/2023. PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DIVERSOS DIPUTADOS Y DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO POLÍTICO DEL ESTADO DE JALISCO DENOMINADO HAGAMOS. 8 DE MAYO DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno de la Suprema Corte es competente para conocer del presente asunto.	6-7
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de manera oportuna.	7-8
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte actora cuenta con legitimación activa.	8-22
IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	El Poder Ejecutivo Federal considera que deben sobreseerse las acciones de inconstitucionalidad 29/2023, 30/2023, 31/2023 y 43/2023, debido a que esos institutos políticos carecen	22



		de legitimación activa para cuestionar la constitucionalidad del decreto impugnado.	
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<b>Tema 1.</b> Parlamento abierto. <b>Tema 2.</b> Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. <b>Tema 3.</b> Violaciones al procedimiento legislativo.	23-183
VI.	<b>EFFECTOS</b>	Se declara la invalidez de la totalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dicho decreto deja de tener eficacia y, en consecuencia, las normas vinculadas por él recuperan su vigencia con el texto que tenían al veintisiete de diciembre de dos mil veintidós. Ello es así, en virtud de que con este fallo no se invalidaron disposiciones legales en lo específico, sino el decreto que las modificó, en su integridad.  La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Congreso de la Unión.	183-184
VII.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.  SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá	184-185



		<p>sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados V y VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ocho de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, diversos diputados y diversos senadores integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, Movimiento Ciudadano y Partido Político del Estado de Jalisco denominado Hagamos, contra las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Demandas.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha y forma de presentación	Promovente y acción
<p><b>Veintitrés de enero de dos mil veintitrés.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p><b>Partido de la Revolución Democrática</b> (en adelante <b>PRD</b>), promovida por José de Jesús Zambrano Grijalva como presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva de ese partido.</p>



	<b>Acción de inconstitucionalidad 29/2023.</b>
<b>Veintitrés de enero de dos mil veintitrés.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	<b>Partido Acción Nacional</b> (en adelante <b>PAN</b> ), promovida por Marko Antonio Cortés Mendoza como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido.
	<b>Acción de inconstitucionalidad 30/2023.</b>
<b>Veintitrés de enero de dos mil veintitrés.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	<b>Partido Revolucionario Institucional</b> (en adelante <b>PRI</b> ), promovida por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido.
	<b>Acción de inconstitucionalidad 31/2023.</b>
<b>Veinticinco de enero de dos mil veintitrés.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la <b>Cámara de Diputados</b> del Congreso de la Unión.
	<b>Acción de inconstitucionalidad 37/2023.</b>
<b>Veinticinco de enero de dos mil veintitrés.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Diversos integrantes de la <b>Cámara de Senadores</b> de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión.
	<b>Acción de inconstitucionalidad 38/2023.</b>
<b>Veinticinco de enero de dos mil veintitrés.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	<b>Partido Movimiento Ciudadano</b> (en adelante <b>MC</b> ), promovida por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucía Baduy Vales, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscilla Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez como coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de ese partido.





	<p><b>Acción de inconstitucionalidad 43/2023.</b></p>
<p><b>Veintiséis de enero de dos mil veintitrés</b> se recibió mediante el uso de la firma electrónica certificada del presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal del partido local en Jalisco denominado Hagamos.</p>	<p>Promovida por Ernesto Rafael Gutiérrez Guízar como presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal del partido político de Jalisco denominado Hagamos.</p> <p><b>Acción de inconstitucionalidad 47/2023.</b></p>

**2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**3. Normas generales cuya invalidez se reclama.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugna el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

**4. Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los actores señalan como preceptos violados los artículos 1o., 2o., 6o., 7o., 14, 16, 35, fracciones II, VI, VIII y IX, 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56, 72, 74, fracción IV, 99, fracción IX, 105, fracción II, penúltimo párrafo, 109, 115, 116 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**5. Conceptos de invalidez.** Los accionantes expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados a su estudio.

**6. Trámite, acumulación y admisión.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el **PRD** con el número 29/2023 y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor.



7. Mediante acuerdos de esa misma fecha la Ministra presidenta ordenó formar y registrar los expedientes de las acciones de inconstitucionalidad 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023 y 43/2023; y determinó la acumulación a la diversa 29/2023.

8. Por auto de veinte de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad, tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentaron y por designados a los delegados y autorizados que señalaron. Además, ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para que rindieran su informe, y los requirió para que las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas y, al Poder Ejecutivo Federal para que exhibiera copia certificada del Diario Oficial de la Federación publicado el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, que contiene el decreto cuya constitucionalidad se cuestiona.

9. Asimismo, solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral para que remitiera copias certificadas de los estatutos o documentos básicos vigentes de los Partidos **PRD, PAN, PRI y MC**, así como de las certificaciones de sus registros vigentes y precisara quiénes son los actuales representantes e integrantes de sus órganos de dirección nacional; además, informara las fechas en que darán inicio los próximos procesos electorales a nivel federal y estatal.

10. En ese proveído también pidió la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

11. Por último, desechó de plano la demanda promovida por el partido político de Jalisco denominado Hagamos, es decir, la acción de inconstitucionalidad 47/2023, porque se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria, en relación con los diversos 10, fracción I, 11, párrafo primero, en relación con el 59, 62, párrafo tercero, y 65 del propio ordenamiento, así como 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Fe-



deral, es decir, por no contar el partido político con la legitimación activa necesaria para ejercitar el medio de control constitucional.<sup>1</sup>

**12. Informes de las Cámaras de Diputados y Senadores y del Poder Ejecutivo Federal.** Mediante auto de siete de marzo de dos mil veintitrés el Ministro instructor tuvo por recibidos los informes remitidos por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal y el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de ese Congreso, a los cuales anexaron las copias certificadas de las documentales que les fueron solicitadas.

**13. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** En auto de diez de marzo de dos mil veintitrés se tuvo por recibida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**14. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**15. Cierre de la instrucción.** En proveído de veinte de abril de dos mil veintitrés, el Ministro instructor ordenó cerrar instrucción para elaborar el proyecto de resolución correspondiente; acuerdo en el cual tuvo por recibidos los alegatos presentados por las partes.

## I. COMPETENCIA

**16.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos a), b) y f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción entre la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Constitución Federal.

<sup>1</sup> Ese acuerdo fue impugnado mediante recurso de reclamación 26/2023-CA, turnado a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, resuelto por la Primera Sala en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos, en el sentido de confirmar el auto recurrido.



## II. OPORTUNIDAD

17. Las demandas fueron presentadas dentro del plazo legal.

18. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; y que en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

19. El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós; por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiocho de diciembre de dos mil veintidós al veintiséis de enero de dos mil veintitrés.

20. En consecuencia, si los escritos que contienen las acciones de inconstitucionalidad se presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintitrés y el veinticinco de enero de dos mil veintitrés, es evidente que su promoción resulta oportuna.

## III. LEGITIMACIÓN

21. Las acciones fueron promovidas por parte legitimada.

<sup>2</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



**22.** Los artículos 105, fracción II, incisos a), b) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer y último párrafos, de su ley reglamentaria, son del tenor siguiente:

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

" ...

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

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

" ...

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

" ...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

**"Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando



menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

**23.** Ahora bien, de acuerdo con el inciso a) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales.

**24.** Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que representan el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

**1.** Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

**2.** Deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara; y,

**3.** La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales.

**25.** En el caso de la [acción de inconstitucionalidad 37/2023](#) fue promovida por los diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, el primero de los requisitos aludidos se encuentra satisfecho, en virtud de que



quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de diputados de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias (de asignación, así como de mayoría y validez) que se anexaron al escrito de demanda.

**26.** El segundo de esos requisitos también se encuentra acreditado, ya que la demanda está firmada por un total de ciento noventa y siete diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión,<sup>3</sup> que representan más

<sup>3</sup> **1.** Miguel Sámano Peralta, **2.** Ana Lilia Herrera Anzaldo, **3.** Jazmín Jaimes Albarrán, **4.** Marcela Guerra Castillo, **5.** Rubén Ignacio Moreira Valdez, **6.** Karla Ayala Villalobos, **7.** Eufrosina Cruz Mendoza, **8.** Jaqueline Hinojosa Madrigal, **9.** Sayonara Vargas Rodríguez, **10.** Sue Ellen Bernal Bolnik, **11.** Carolina Dávila Ramírez, **12.** Sofía Carvajal Isunza, **13.** Alma Carolina Viggiano Austria, **14.** Melissa Estefanía Vargas Camacho, **15.** Jaime Bueno Zertuche, **16.** Cristina Ruiz Sandoval, **17.** Nélida Ivonne Sabrina Díaz Tejeda, **18.** José Antonio Gutiérrez Jardón, **19.** Roberto Carlos López García, **20.** Xavier González Zirión, **21.** Eduardo Zarzosa Sánchez, **22.** Cristina Amezcua González, **23.** Carlos Iriarte Mercado, **24.** Pablo Guillermo Angulo Briceño, **25.** José Guadalupe Fletes Araiza, **26.** Yeimi Yazmín Aguilar Cifuentes, **27.** Hiram Hernández Zetina, **28.** Laura Lorena Haro Ramírez, **29.** Alan Castellanos Ramírez, **30.** Javier Casique Zárate, **31.** Andrés Mauricio Cantú Ramírez, **32.** María Guadalupe Alcántara Rojas, **33.** Norma Angélica Aceves García, **34.** Brasil Alberto Acosta Peña, **35.** María Elena Serrano Maldonado, **36.** Óscar Gustavo Cárdenas Monroy, **37.** Yerico Abramo Masso, **38.** Ma. De Jesús Aguirre Maldonado, **39.** María José Sánchez Escobedo, **40.** Ricardo Aguilar Castillo, **41.** José Francisco Yunes Zorrilla, **42.** Maribel Guadalupe Villaseñor Dávila, **43.** Juan Francisco Espinoza Eguia, **44.** Laura Barrera Fortoul, **45.** Adriana Campos Huirache, **46.** Frinné Azuara Yarzabal, **47.** Eduardo Enrique Murat Hinojosa, **48.** Ismael Alfredo Hernández Deras, **49.** María del Refugio Camarena Jáuregui, **50.** Cynthia Iliana López Castro, **51.** Paloma Sánchez Ramos, **52.** José Luis Garza Ochoa, **53.** Johana Montserrat Hernández Pérez, **54.** Karina Marlen Barrón Perales, **55.** Lázaro Cuauhtémoc Jiménez Aquino, **56.** Rodrigo Fuentes Ávila, **57.** Lorena Piñón Rivera, **58.** Montserrat Alicia Arcos Velázquez, **59.** Pablo Gamboa Miner, **60.** Pedro Armentia López, **61.** Mariano González Aguirre, **62.** Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, **63.** Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, **64.** Reynel Rodríguez Muñoz, **65.** Tereso Medina Ramírez, **66.** Marco Antonio Mendoza Bustamante, **67.** Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, **68.** Augusto Gómez Villanueva, **69.** Jorge Romero Herrera, **70.** Paulina Aguado Romero, **71.** Marco Humberto Aguilar Coronado, **72.** Marcelino Castañeda Navarrete, **73.** Elizabeth Pérez Valdez, **74.** María Macarena Chávez Flores, **75.** Mauricio Prieto Gómez, **76.** Héctor Chávez Ruiz, **77.** Fabiola Rafael Dircio, **78.** Edna Gisel Díaz Acevedo, **79.** Leslie Estefanía Rodríguez Sarabia, **80.** Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, **81.** Ana Cecilia Luisa Gabriela Fernanda Sodi Miranda, **82.** Olga Luz Espinosa Morales, **83.** Miguel Ángel Torres Rosales, **84.** Laura Lynn Fernández Piña, **85.** Jesús Alberto Velázquez Flores, **86.** Francisco Javier Huacus Esquivel, **87.** Salvador Alcántar Ortega, **88.** Óscar de Jesús Almaraz Smer, **89.** Marco Antonio Almendariz Puppo, **90.** Daniela Soraya Álvarez Hernández, **91.** Ana Teresa Aranda Orozco, **92.** Justino Eugenio Arriaga Rojas, **93.** Anuar Roberto Azar Figueroa, **94.** Xavier Azuara Zúñiga, **95.** José Luis Báez Guerrero, **96.** Itzel Josefina Balderas Hernández, **97.** Ana María Balderas Trejo, **98.** Carolina Beauregard Martínez, **99.** Mónica Becerra Moreno, **100.** Kathia María Bolio Pinelo, **101.** Gina Gerardina Campuzano González, **102.** María Teresa Castell de Oro Palacios, **103.** Francisco Javier Castrellón Garza, **104.** Sergio



del treinta y tres por ciento de los quinientos legisladores que conforman dicho órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Federal; esto es, la Cámara referida se integra por un total de quinientos diputados, por lo que el treinta y tres por ciento de ese total equivale a ciento sesenta y siete legisladores y, en el caso, la demanda se suscribió por ciento noventa y siete de los integrantes de la Cámara de Diputados, lo que equivale a treinta y nueve punto cuatro por ciento.

**27.** El tercero de los requisitos consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales, también se cumple porque los

Enrique Chalé Cauich, **105.** Román Cifuentes Negrete, **106.** Eliseo Compeán Fernández, **107.** Laura Patricia Contreras Duarte, **108.** Wendy Maricela Cordero González, **109.** Erika de los Ángeles Díaz Villalón, **110.** María del Carmen Escudero Fabre, **111.** Ana María Esquivel Arrona, **112.** Joanna Alejandra Felipe Torres, **113.** Yesenia Galarza Castro, **114.** María Josefina Gamboa Torales, **115.** José Antonio García García, **116.** Anabey García Velasco, **117.** Pedro Garza Treviño, **118.** Enrique Godínez del Río, **119.** Annia Sarahí Gómez Cárdenas, **120.** Rosa María González Azcárraga, **121.** Mariana Gómez del Campo Gurza, **122.** Carmen Rocío González Alonso, **123.** Karla Verónica González Cruz, **124.** Karen Michel González Márquez, **125.** Wendy González Urrutia, **126.** Javier González Zepeda, **127.** María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, **128.** Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra, **129.** Guillermo Octavio Huerta Ling, **130.** Genoveva Huerta Villegas, **131.** Jorge Ernesto Inzunza Armas, **132.** Julia Licet Jiménez Angulo, **133.** Berenice Juárez Navarrete, **134.** Diana María Teresa Lara Carrión, **135.** José Elías Lixa Abimerhi, **136.** Mariela López Sosa, **137.** Ignacio Loyola Vera, **138.** Noemí Berenice Luna Ayala, **139.** Felipe Fernando Macías Olvera, **140.** Gustavo Macías Zambrano, **141.** Carlos Madrazo Limón, **142.** Mariana Mancillas Cabrera, **143.** Esther Mandujano Tinajero, **144.** Paulo Gonzalo Martínez López, **145.** Noel Mata Atilano, **146.** Lizbeth Mata Lozano, **147.** Juan Carlos Maturino Manzanera, **148.** Luis Alberto Mendoza Acevedo, **149.** Miguel Ángel Monraz Ibarra, **150.** Berenice Montes Estrada, **151.** Jesús Fernando Morales Flores, **152.** Sonia Murillo Manríquez, **153.** Saraí Núñez Cerón, **154.** Ali Sayuri Núñez Meneses, **155.** Lilia Caritina Olvera Coronel, **156.** Nora Elva Oranday Aguirre, **157.** Claudia Gabriela Olvera Higuera, **158.** Rommel Aghmed Pacheco Marrufo, **159.** Cecilia Anunciación Patrón Laviada, **160.** Gerardo Peña Flores, **161.** María Elena Pérez-Jaén Zermeño, **162.** Gabriel Ricardo Quadri de la Torre, **163.** Carlos Humberto Quintana Martínez, **164.** Éctor Jaime Ramírez Barba, **165.** Rocío Esmeralda Reza Gallegos, **166.** Mario Gerardo Riestra Piña, **167.** Riult Rivera Gutiérrez, **168.** Sonia Rocha Acosta, **169.** Jorge Arturo Espadas Galván, **170.** Iván Arturo Rodríguez Rivera, **171.** Juan Carlos Romero Hicks, **172.** Krishna Karina Romero Velázquez, **173.** Martha Estela Romo Cuéllar, **174.** Paulina Rubio Fernández, **175.** Pedro Salgado Almaguer, **176.** Héctor Israel Castillo Olivares, **177.** Víctor Manuel Pérez Díaz, **178.** Ana Laura Sánchez Velázquez, **179.** Rodrigo Sánchez Zepeda, **180.** Marcia Solórzano Gallego, **181.** Armando Tejada Cid, **182.** Héctor Saúl Téllez Hernández, **183.** Patricia Terrazas Baca, **184.** Desiderio Tinajero Robles, **185.** Santiago Torreblanca Engell, **186.** Fernando Torres Graciano, **187.** José Salvador Tovar Vargas, **188.** Jorge Triana Tena, **189.** Roberto Valenzuela Corral, **190.** Carlos Alberto Valenzuela González, **191.** Ana Laura Valenzuela Sánchez, **192.** Miguel Ángel Varela Pinedo, **193.** Vicente Javier Verástegui Ostos, **194.** Ricardo Villarreal García, **195.** José Antonio Zapata Meraz, **196.** Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, y **197.** Leticia Zepeda Martínez.





ordenamientos impugnados participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material.

**28.** En consecuencia, ha quedado demostrado que los diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**29.** Por otra parte, el inciso b) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales.

**30.** Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que representan el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

**1.** Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

**2.** Deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara; y,

**3.** La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales.

**31.** En el caso de la acción de inconstitucionalidad 38/2023 promovida por los senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, el primero de los requisitos aludidos se encuentra satisfecho, en virtud de que quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias (de asignación, así como de mayoría y validez) que se anexaron al escrito de demanda.



**32.** El segundo de esos requisitos también se encuentra acreditado, ya que la demanda está firmada por un total de cuarenta y seis senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión,<sup>4</sup> que representan más del treinta y tres por ciento de los ciento veintiocho legisladores que conforman dicho órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal; esto es, la Cámara referida se integra por un total de ciento veintiocho senadores, por lo que el treinta y tres por ciento de ese total equivale a cuarenta y tres legisladores y, en el caso, la demanda se suscribió por cuarenta y seis de los integrantes del Senado, lo que equivale al treinta y cinco punto noventa y tres por ciento.

**33.** El tercero de los requisitos consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales, también se cumple porque los ordenamientos impugnados participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material.

**34.** En consecuencia, ha quedado demostrado que los senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>4</sup> 1. Noé Castañón Ramírez, 2. Marco Antonio Gama Basarte, 3. Juan Manuel Zepeda Hernández, 4. Luis David Ortiz Salinas, 5. Clemente Castañeda Hoeflich, 6. Dora Patricia Mercado Castro, 7. Carlos Humberto Aceves del Olmo, 8. Eruviel Ávila Villegas, 9. Miguel Ángel Osorio Chong, 10. Beatriz Elena Paredes Rangel, 11. Claudia Ruíz Massieu Salinas, 12. Kenia López Rabadán, 13. Josefina Vázquez Mota, 14. Xóchitl Gálvez Ruiz, 15. Damián Zepeda Vidales, 16. Miguel Ángel Mancera Espinosa, 17. Antonio García Conejo, 18. Juan Manuel Fócil Pérez, 19. Roberto Juan Moya Clemente, 20. Indira de Jesús Rosales San Román, 21. Germán Martínez Cázares, 22. José Alfredo Botello Montes, 23. Víctor Oswaldo Fuentes Solís, 24. Minerva Hernández Ramos, 25. Estrella Rojas Loreto, 26. José Erandi Bermúdez Méndez, 27. Gina Andrea Cruz Blackledge, 28. Ismael García Cabeza de Vaca, 29. Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, 30. Mayuli Latifa Martínez Simón, 31. Nadia Navarro Acevedo, 32. Julen Rementería del Puerto, 33. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, 34. María Guadalupe Saldaña Cisneros, 35. María Lilly del Carmen Téllez García, 36. Gustavo Enrique Madero Muñoz, 37. Sylvana Beltrones Sánchez, 38. Nancy de la Sierra Arámburo, 39. Emilio Álvarez Icaza Longoria, 40. Ángel García Yañez, 41. Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, 42. Claudia Edith Anaya Mota, 43. Manuel Añorve Baños, 44. Verónica Martínez García, 45. Jorge Carlos Ramírez Marín, y 46. Mario Zamora Gastellum.



**35.** Por último, en términos del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional transcrito, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueva por los partidos políticos, se deben satisfacer los siguientes extremos:

**a)** Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

**b)** Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);

**c)** Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,

**d)** Que las normas sean de naturaleza electoral.

**36.** Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los partidos políticos promoventes de las acciones acreditan su legitimación, a saber:

**37.** La acción de inconstitucionalidad 29/2023 fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

**38.** La demanda fue suscrita por José de Jesús Zambrano Grijalva, presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva de ese partido, quien lo acredita con la certificación de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

**39.** Por su parte, los artículos 38 y 39 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática,<sup>5</sup> prevén la integración de la Dirección Nacional Ejecutiva y sus funciones.

<sup>5</sup> **Artículo 38.** La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

"a) La Presidencia Nacional, con voz y voto;

"b) La Secretaría General Nacional, con voz y voto;



40. La acción de inconstitucionalidad 30/2023 fue promovida por el Partido Acción Nacional, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

41. La demanda fue suscrita por Marko Antonio Cortés Mendoza como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese instituto político, quien lo acredita con la certificación de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, expedida por esa autoridad electoral.

42. Por su parte, los artículos 53, inciso a) y 57, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional,<sup>6</sup> prevén las facultades del Comité Ejecutivo Nacional, sus funciones y las de su presidente.

"c) Las siete personas integrantes que ocuparán las Secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;

"d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;

"e) Las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y,

"f) La representación del Partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz."

**"Artículo 39.** Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

"...

"Apartado B

"De la Presidencia Nacional.

"I. Representar al Partido, a nivel nacional e internacional, ante las organizaciones políticas, los movimientos sociales y civiles, así como con las organizaciones no gubernamentales, a fin de vincular la lucha política del Partido con las demandas de la sociedad y sus organizaciones, de conformidad con lo dispuesto por la Dirección Nacional Ejecutiva;

"...

"IV. Representar legalmente al Partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al pleno un informe trimestral de las actividades al respecto; ..."

<sup>6</sup> **"Artículo 53**

"Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; ..."



43. La acción de inconstitucionalidad 31/2023 fue promovida por el Partido Revolucionario Institucional, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

44. La demanda fue firmada por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido, quien lo acredita con la certificación de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, expedida por la autoridad electoral referida.

45. Por su parte, el artículo 89, fracción XIII, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional,<sup>7</sup> prevé las facultades del presidente del Comité Ejecutivo Nacional.

46. La acción de inconstitucionalidad 43/2023 fue promovida por Movimiento Ciudadano, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de veintidós de febrero de dos mil veintitrés.

47. La demanda fue firmada por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucía Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscilla Franco

---

#### "Artículo 57

"La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes: "a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general; ..."

<sup>7</sup> "Artículo 89. La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

"...

"XIII. Representar al partido ante personas físicas y morales, ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, incluyendo las facultades especiales, que conforme a la ley, requieran cláusula especial, con la única limitación de que, para enajenar o gravar inmuebles del Partido, requerirá del acuerdo expreso del Consejo Político Nacional, pudiendo sustituir el mandato, en todo o en parte. Podrá, así mismo otorgar mandatos especiales y revocar los que se hubieren otorgado y determinar las sustituciones teniendo facultades para celebrar convenios y firmar títulos y obligaciones de crédito, en los términos del artículo 9o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; ..."



Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez como coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de ese partido, quien lo acredita con la certificación de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, expedida por esa autoridad electoral.

**48.** Y el artículo 20 de los Estatutos de Movimiento Ciudadano,<sup>8</sup> prevé la integración y funciones de la Comisión Operativa Nacional.

**49.** Ahora, en cuanto al requisito de que las disposiciones impugnadas por los partidos políticos correspondan a la materia electoral, este Tribunal Pleno ha definido que las disposiciones jurídicas generales en materia electoral no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que aun previstas en ordenamientos jurídicos distintos a una ley electoral, regulen aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> **Artículo 20**

**"De la Comisión Operativa Nacional.**

"1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes miembros y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes.

"Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia podrán ser suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21, numeral 5, de los presentes Estatutos.

"La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.

"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9, de los Estatutos ..."

<sup>9</sup> Sirven de apoyo a esta consideración las siguientes jurisprudencias. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la



reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regula, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 25/99, Tomo IX, abril de 1999, página 255, registro digital: 194155). "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.', sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada P. XVI/2005, Tomo XXI, mayo de 2005, página 905, registro digital: 178415)."



**50.** Así, por ejemplo, las disposiciones normativas relacionadas con districación o redistricación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones corresponden a la materia electoral y, por ende, pueden impugnarse por los partidos políticos mediante acciones de inconstitucionalidad.

**51.** De la revisión de los conceptos de invalidez formulados por **PAN** y **MC** se advierte que sostienen que el Congreso de la Unión transgredió las reglas del procedimiento legislativo en la emisión del decreto impugnado y argumentan la inconstitucionalidad de diversas disposiciones tanto de la Ley General de Comunicación Social, como de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y los otros institutos políticos **PRI** y **PRD** sólo combaten disposiciones de esos ordenamientos, pero no el procedimiento del que emanaron.

**52.** Por lo tanto, a juicio de esta Suprema Corte, los partidos políticos sólo están legitimados para argumentar violaciones al procedimiento legislativo por parte del Congreso de la Unión en la emisión de leyes en materia electoral, así como supuestos normativos de ese contenido, lo cual se surte en el caso, en virtud de que los artículos 4, fracción VIII Bis, 9, fracción I, incisos a) y f), 14 y 21 de la Ley General de Comunicación Social impugnados, encuadran en lo que este Tribunal Pleno ha definido como materia electoral, ya que regulan, respectivamente, lo siguiente:

- Lo que se entiende por propaganda gubernamental; que no constituye ésta las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones; y que tampoco lo es la información de interés público que realicen las personas servidoras públicas, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundida en cualquier formato de manera gratuita (4, fracción VIII Bis);

- Que queda prohibido difundir campañas de comunicación social que tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier persona servidora pública, con excepción de lo previsto en el artículo 14 de la ley; y aquella que se dirija a influir en la compe-





tencia entre los partidos políticos, o personas precandidatas o candidatas, en periodo electoral y no electoral [9, fracción I, incisos a) y f)];

- Que el informe anual de labores o gestión de las personas servidoras públicas, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, deben cumplir con lo que resulte aplicable de esa ley y con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (14);

- Que durante el tiempo que comprendan los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, así como las campañas electorales, debe suspenderse la difusión de propaganda gubernamental, en los términos establecidos en la legislación de la materia (21, primer párrafo);

- Que para los efectos del párrafo primero de ese artículo, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de campañas de comunicación social en los medios de comunicación con cobertura geográfica y ubicación exclusivamente en la entidad federativa de que se trate; y que se exceptúan de lo anterior:

- I. Las campañas de información de las autoridades electorales;

- II. Las relativas a servicios educativos y de salud;

- III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; y,

- IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse (21, segundo párrafo); y,

- Que cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales (21, último párrafo).

**53.** Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada para ello, en los términos



expuestos en este considerando, sin perjuicio de estimar inoperantes aquellos conceptos de invalidez que combaten el contenido de disposiciones legales distintas a la materia electoral.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**54.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. Así, el Poder Ejecutivo Federal considera que debe sobreseerse en las acciones de inconstitucionalidad 29/2023, 30/2023, 31/2023 y 43/2023 promovidas por **PRD, PAN, PRI y MC**, en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 62, último párrafo, de la ley reglamentaria, debido a que esos institutos políticos carecen de legitimación activa para cuestionar la constitucionalidad del decreto impugnado que reformó la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**55.** Sobre el particular, en esta sentencia ya fue abordado ese problema jurídico y se concluyó que las acciones de inconstitucionalidad respectivas se promovieron en contra del procedimiento legislativo y de disposiciones legales de contenido electoral.

**56.** Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

#### V. ESTUDIO DE FONDO

**57.** A continuación, se introduce un cuadro que identifica los temas denunciados a examinar y son los siguientes:

##### Temas

**Tema 1. Parlamento abierto.**

**Tema 2. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.**

**Tema 3. Violaciones al procedimiento legislativo.**



---

**Tema 4. Fundamentación y motivación.**

---

**Tema 5. Omisión legislativa.**

---

**Tema 6. Objeto de la Ley General de Comunicación Social.**

---

**Tema 7. Propaganda gubernamental.**

---

**Tema 8. Propaganda personalizada.**

---

**Tema 9. Suspensión de propaganda gubernamental.**

---

**Tema 10. Autonomía de los órganos constitucionales autónomos.**

---

**Tema 11. Acceso a la información.**

---

**Tema 12. Tope al gasto de propaganda gubernamental.**

---

**Tema 13. Invasión de competencias de las autoridades electorales.**

---

**Tema 14. Veda electoral.**

---

## **Tema 1. Parlamento abierto**

**58.** Los diputados accionantes aducen que el decreto impugnado es violatorio de los derechos de libertad de expresión, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas protegidos por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, porque el órgano legislativo emisor no actuó como un parlamento abierto; es decir, ni la Cámara de Diputados ni la de Senadores proporcionaron espacios para que la ciudadanía participara de forma activa en la discusión de las normas de comunicación social, aun cuando las disposiciones combatidas inciden directamente en la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y en el ejercicio de participación electoral ciudadana como eje central del modelo democrático.

**59.** Señalan que la Primera Sala de la Suprema Corte ya se pronunció sobre la figura de parlamento abierto como parte integrante de los sistemas democráticos constitucionales, en el amparo en revisión 27/2021, en el sentido de que ese concepto supone que el órgano legislativo comunique toda su actividad a la ciudadanía de forma transparente, en formatos abiertos y entendibles; así como la necesidad de abrir espacios de participación entre los ciudadanos y



los funcionarios, a través de foros deliberativos y otros instrumentos de comunicación dentro de los procedimientos parlamentarios.

**60.** Así, reiteran que el parlamento abierto en los últimos años se ha configurado como una herramienta de apertura democrática, porque permite la incorporación del ciudadano en el diseño de las normas, por lo que consideran que esa figura no puede verse solamente como una buena práctica legislativa, sino que constituye un mecanismo para el ejercicio de los referidos derechos, cuya omisión se traduce en una violación directa a los artículos 6o. y 7o. constitucionales, así como una afectación al propio modelo democrático, pues la ciudadanía no tuvo la posibilidad de disentir, argumentar, persuadir y construir acuerdos, con base en la capacidad de negociación de los actores políticos.

**61.** Para el examen de sus argumentos debe destacarse que sobre la figura de parlamento abierto existen como precedentes la **acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas**,<sup>10</sup> así como los **amparos en revisión 25/2021**<sup>11</sup> y **27/2021**,<sup>12</sup> en los que se ha definido que la implementación de ese modelo en una democracia implica incorporar al ciudadano tanto en el diseño de las normas, en las iniciativas ciudadanas, así como en la difusión de los proyectos para recabar comentarios y medir el grado de aceptación de los cambios normativos propuestos, lo cual incluye realizar deliberaciones abiertas.

**62.** Asimismo, en esos asuntos se puntualizó que un modelo legislativo en el que se otorga un papel de mayor protagonismo a la ciudadanía eleva la confianza en los representantes y favorece el cumplimiento y aceptación de la legislación.

**63.** Los accionantes subrayan que la figura de parlamento abierto ha sido reconocida por esta Suprema Corte como un elemento de una democracia cons-

<sup>10</sup> Ministra ponente: Ana Margarita Ríos Farjat, sesión de seis de diciembre de dos mil veintiuno, unanimidad de diez votos.

<sup>11</sup> Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, unanimidad de cinco votos.

<sup>12</sup> Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, unanimidad de cinco votos.



titucional que beneficia la función representativa del Congreso y eleva la confianza de la ciudadanía en el producto legislativo.

**64.** Establecido ello, en el caso, la parte accionante afirma que el Congreso omitió llevar a cabo foros en los que participara la ciudadanía, así como otro tipo de espacios en los que pudiera involucrarse en la discusión y emisión del decreto impugnado, lo cual consideran una violación directa a los derechos de libertad de expresión, transparencia y acceso a la información pública protegidos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, porque no se dio intervención a la población en un procedimiento legislativo en el que modificaron normas que inciden directamente con esos derechos.

**65.** De lo anterior se desprende que la parte actora pretende que se invalide el decreto impugnado por haberse desarrollado de manera indebida el procedimiento legislativo, porque el Congreso omitió la realización de foros abiertos sobre la reforma a la Ley General de Comunicación, pues con ello, aduce, se transgredieron los derechos de la sociedad de libertad de expresión, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

**66.** Sin embargo, esta Suprema Corte considera que la no realización de espacios de participación abierta no puede traducirse en una violación al procedimiento legislativo porque de las reglas previstas en la Constitución Federal, así como en la normativa que regulan la labor del Congreso y de sus Cámaras, las cuales se transcribirán y describirán puntualmente en el apartado de análisis de las diversas violaciones al procedimiento legislativo, no se desprende la obligación de conformar un modelo de parlamento abierto consistente en espacios de participación directa de la ciudadanía como parte del procedimiento de creación de una norma.

**67.** Por tanto, aun cuando se ha reconocido ese concepto como una práctica positiva en las democracias constitucionales, el marco jurídico que regula la labor legislativa del Congreso de la Unión no prevé que deba darse intervención directa a la ciudadanía en la discusión y aprobación de las normas.

**68.** En ese sentido, la implementación de este ejercicio ciudadano no involucra una obligación que deba realizar el Congreso como parte del procedimien-



to legislativo, cuyo cumplimiento sea determinante para la validez de las normas que emita el legislador federal.

**69.** En efecto, la forma de gobierno del Estado Mexicano tiene como base una república representativa y democrática,<sup>13</sup> lo cual se traduce en que los ciudadanos son representados por quienes previamente eligieron en votaciones libres; por lo que la no participación directa, en forma de foros que se desarrollen dentro de un procedimiento legislativo, no significa la violación a los principios que fundan esa democracia.

**70.** Cabe destacar que si bien el debate democrático exige la libre concurrencia de ideas y de información respecto al trabajo de los servidores públicos, los candidatos y los partidos políticos, de modo que es necesario garantizar la publicidad y transparencia en sus actividades, también lo es que el Congreso de la Unión en su ley orgánica prevé otros mecanismos para su satisfacción, como lo es la vía de comunicación entre éste y los ciudadanos a través de señales radiotransmitidas que dan cuenta de la actividad legislativa y parlamentaria, así como el Diario de los Debates en el que se publica la fecha y lugar de las sesiones, la versión taquigráfica o estenográfica de las discusiones, entre otros datos relevantes.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> **"Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

<sup>14</sup> **"Artículo 140.**

"1. El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con un órgano denominado 'Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos', el cual funcionará con base en los permisos y las autorizaciones que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

"2. El Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto, reseñar y difundir, a través de las distintas plataformas de comunicación y canales de programación, la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las de las Cámaras del Congreso de la Unión y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la difusión de la cultura democrática y los valores nacionales.

"3. El Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos gozará de autonomía técnica y de gestión para la consecución de su objeto.

"El Canal se sujetará a lo previsto en esta Ley, el Reglamento del Canal, por los lineamientos administrativos, políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión Bicameral.



71. Es decir, la ciudadanía sí tiene acceso a la información de cómo los legisladores ejercen su labor de representar a la sociedad en el proceso de creación de normas.

72. Por tanto, contrariamente a lo argumentado por los accionantes, la omisión de constituir un parlamento abierto en el que se realizaran foros para que la ciudadanía conozca y participe directamente en el proceso legislativo no resulta en una violación, porque las disposiciones constitucionales y legales que regulan la creación de normas no prevén que deba cumplirse con ese tipo de modelo de participación de la sociedad.

## Tema 2. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas

73. Los diputados promoventes sostienen en su tercer concepto de invalidez, que el decreto impugnado vulnera los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, así como el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que no se llevó a cabo una consulta que garantizara los derechos a la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

74. Indican que el Congreso de la Unión tiene el deber de prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los re-

---

"4. Para la realización de su objeto, el Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contará con el presupuesto que cada Cámara le haya asignado y que será acorde a las necesidades del Canal, para asegurar la transmisión y la calidad de los contenidos.

"Dichos recursos deberán ser aportados por cada Cámara en los términos que se determinen en el anexo del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Poder Legislativo, y deberán ser ejercidos de manera integral para el funcionamiento del Canal."

### "Artículo 142.

"1. Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado 'Diario de los Debates' en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

"2. Las actas de las sesiones secretas no serán publicadas.

"3. El titular de la unidad administrativa responsable del Diario de los Debates en cada Cámara, será responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes, y deberá remitirlos en su oportunidad, conforme a los acuerdos que dicten las respectivas mesas directivas, al Archivo General de la Nación."



presentantes de los pueblos y comunidades indígenas en cualquier procedimiento legislativo donde sea susceptible que las normas generales afecten directamente sus derechos a través de consultas de buena fe, por medio de sus instituciones representativas y, en algunos casos, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

**75.** Señalan que, por la forma en la que están redactados los artículos 1, 2, 3 Bis, 4, fracciones I y VIII Bis, 5, 14, 21 y 44 de la Ley General de Comunicación Social, al regular los procedimientos de comunicación y de gasto de las autoridades, incluyendo a los representantes de las comunidades, inciden específicamente en las comunidades indígenas, ya que, al uniformar el modelo de comunicación, de participación electoral de las autoridades y de ejercicio de gasto, no se protege el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad.

**76.** Sostienen que atendiendo a los principios de autodeterminación y autogobierno, las comunidades administran directamente los recursos que les son asignados para fines específicos, lo que constituye un presupuesto para que las autoridades consuetudinarias puedan ejercer los cargos para los que fueron electos, es decir, hacen efectiva la participación política de las comunidades indígenas; por ello, debió realizarse la consulta para que las comunidades pudieran opinar respecto de la operatividad y alcances de los conceptos de propaganda y comunicación social así como sobre cómo inciden en los procesos de elección de sus autoridades.

**77.** Aunado a lo anterior, aducen que mediante las normas reclamadas se afecta el derecho de libertad de expresión y de acceso a la justicia de las comunidades indígenas, por lo cual obligatoriamente debió realizarse la consulta indígena que ordena la Constitución Federal.

**78.** Este Tribunal Pleno estima que los argumentos de la Cámara de Diputados actora son **infundados**.

**79.** Para arribar a dicha conclusión, es necesario retomar los criterios sostenidos por este Alto Tribunal respecto a la obligación de los Congresos de tramitar consultas previas a los pueblos y comunidades indígenas, que se reco-





gen de manera puntual en diversas acciones de inconstitucionalidad que se analizan a continuación.

**80.** Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**<sup>15</sup> se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Federal y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes en los casos en que se prevean medidas legislativas **susceptibles de afectarles directamente**.

**81.** En dicho precedente se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de lo establecido en el artículo 2o. constitucional, relativo a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del diverso 1o. de la Constitución Federal, así como los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, previo a la toma de decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

**82.** Por consiguiente, se concluyó que en los casos de una posible afectación a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

**83.** Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**<sup>16</sup> se concluyó que en los casos en que el

<sup>15</sup> Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, mayoría de diez votos.

<sup>16</sup> Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, unanimidad de diez votos.



objeto de regulación de una legislación sean precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectarles directamente.

**84.** En la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**<sup>17</sup> se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

**85.** En la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**<sup>18</sup> se precisó que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

**86.** De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, **siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.**

**87.** Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio abstracto.

**88.** En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**<sup>19</sup> se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la con-

<sup>17</sup> Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, mayoría de ocho votos.

<sup>18</sup> Ministro ponente: Eduardo Medina Mora I., sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, unanimidad de once votos.

<sup>19</sup> Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, unanimidad de once votos.



servación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**<sup>20</sup> se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

**89.** Igual, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,<sup>21</sup> **41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>22</sup> y **123/2020**<sup>23</sup> en donde se invalidaron en su totalidad la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,<sup>24</sup> la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

**90.** Además, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma. Así lo resolvió, por ejemplo, en las **controversias constitucionales 38/2019**,<sup>25</sup> **28/2019**<sup>26</sup> y **39/2019**,<sup>27</sup> en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

<sup>20</sup> Ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, mayoría de nueve votos.

<sup>21</sup> Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, sesión de veinte de abril de dos mil veinte, unanimidad de once votos.

<sup>22</sup> Ministro ponente: Luis María Aguilar Morales, sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>23</sup> Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, unanimidad de diez votos.

<sup>24</sup> Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

<sup>25</sup> Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, sesión de tres de noviembre de dos mil veinte, unanimidad de once votos.

<sup>26</sup> Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, sesión de tres de noviembre de dos mil veinte, unanimidad de once votos.

<sup>27</sup> Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, sesión de tres de noviembre de dos mil veinte, unanimidad de once votos.



**91.** De manera más reciente, en la **acción de inconstitucionalidad 109/2020**,<sup>28</sup> la mayoría de este Tribunal Pleno al analizar la constitucionalidad del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, determinó que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

**92.** Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**<sup>29</sup> se declaró la invalidez de los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida.

**93.** En ese precedente este Alto Tribunal reiteró su criterio consistente en que, para efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, no es relevante si la medida es benéfica a juicio del legislador,<sup>30</sup> en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades.

**94.** Asimismo, se reafirmó que la consulta indígena representa un contenido constitucional erigido como parámetro de control en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en la acción de inconstitucionalidad como una violación al procedimiento legislativo.

**95.** Este asunto también dio lugar a una evolución al criterio que se venía sosteniendo, ya que se estimó que en los supuestos en que no se lleve a cabo

<sup>28</sup> Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, mayoría de seis votos.

<sup>29</sup> Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, unanimidad de once votos.

<sup>30</sup> Criterio sostenido en las **acciones de inconstitucionalidad 151/2017** (ver nota de pie de página 18), **116/2019 y su acumulada** (Ministro ponente: Luis María Aguilar Morales, sesión de doce de marzo de dos mil veinte) y **81/2018** (Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de veinte de abril de dos mil veinte, unanimidad de once votos).



la consulta referida respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen **no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos**.

96. Por tanto, la decisión de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas las tienen como objeto específico de su regulación en su integridad.

97. De igual forma, esta determinación que constituye una evolución en el criterio de este Alto Tribunal, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino al contexto general donde están incorporadas; **las normas por invalidar serán precisamente las que les atañen**, pero sin alcanzar a invalidar toda la ley. Por el contrario, cuando las leyes se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalidará todo ese ordenamiento.

98. Por último, de la **acción de inconstitucionalidad 90/2022**,<sup>31</sup> precedente más reciente de donde se retoman los párrafos anteriores, la mayoría de este Tribunal Pleno al analizar la constitucionalidad de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, determinó que con excepción del artículo 83, fracción II, inciso n), no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, ya que la reforma establecía una reestructura organizacional del Instituto Electoral de la Ciudad de México sin prever prerrogativas o reglas especiales dirigidas a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, por lo que éstas no se encontraban en una situación especial frente al orden jurídico en comento para que ejercieran su derecho a ser consultadas durante el procedimiento legislativo.

99. En ese precedente, como se señala en el párrafo anterior, se exceptuó el artículo 83, fracción II, inciso n), del Código de Instituciones y Procedimientos

<sup>31</sup> Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de treinta de enero de dos mil veintitrés, unanimidad de votos.



Electorales de la Ciudad de México, respecto del cual se declaró que sí era necesaria la consulta respecto a esa disposición, ya que se refería a la atribución de la Junta Administrativa del Instituto Electoral de la Ciudad de México para aprobar y, en su caso, integrar en la primera quincena de septiembre del año anterior al que vaya a aplicarse y previo acuerdo de las Comisiones respectivas, los proyectos de Programas Institucionales que formulen los Órganos Ejecutivos y Técnicos vinculados a la evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, respecto de la cual se consideró que el legislador local estaba obligado a realizar la consulta identificada, previamente a derogarla, pues eliminar su contenido generaba medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, y en esos términos se determinó declarar la invalidez únicamente de la derogación señalada dando lugar a la reviviscencia de la norma previa a la expedición del referido decreto sin que ello impactara en la totalidad de éste, pues no tenía como objeto específico y exclusivo el respeto y protección de los derechos y obligaciones de las comunidades indígenas.

**100.** En la presente acción de inconstitucionalidad, la Cámara de Diputados accionante impugna específicamente el contenido de los artículos 1, 2, 3 Bis, 4, fracciones I y VIII Bis, 5, 14, 21 y 44 de la Ley General de Comunicación Social, cuyo contenido se transcribe a continuación:

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los entes públicos señalados en el artículo 3 de esta ley. ..."

**"Artículo 2.** La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho de la ciudadanía a la información sobre la actuación y rendición de cuentas de los entes públicos, a través de la propaganda gubernamental.

"Las campañas de comunicación social que impliquen propaganda gubernamental deben apegarse a los principios rectores, criterios para la aplicación de gasto y reglas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente ley.



"La propaganda gubernamental debe ser de carácter institucional; tener fines informativos, educativos o de orientación social; corresponder al interés público, y ser objetiva, oportuna, necesaria, clara, útil, accesible e incluyente.

"El concepto de publicidad oficial a que se refieran otras disposiciones nacionales o instrumentos internacionales debe entenderse como propaganda gubernamental o como comunicación social con cargo al presupuesto público, etiquetado específicamente para ese fin por un ente público."

**"Artículo 3 Bis.** Los entes públicos pueden difundir, por medio de campañas de comunicación social, información respecto de:

"I. Ejecución de obras de infraestructura, prestación de servicios públicos y desarrollo de programas económicos y sociales;

"II. Aspectos relevantes de las políticas públicas, rendición de cuentas, promoción y garantía de los derechos humanos;

"III. Funcionamiento de las instituciones públicas y ejercicio de sus atribuciones;

"IV. Contenidos que fomenten el derecho al acceso a la información; y,

"V. Acciones que tengan relevancia directa para la población, como las siguientes:

"a) Protección de la salud y alimentación;

"b) Respeto a la integridad física y familiar;

"c) Protección a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad o de sectores de población históricamente desprotegidos;

"d) Igualdad de género;



"e) Educación y valores culturales;

"f) Educación cívica y participación ciudadana;

"g) Historia, patrimonio cultural y social de México;

"h) Fomento del derecho a la memoria y reconocimiento de las violaciones graves a derechos humanos;

"i) Valores y principios constitucionales;

"j) Cuidado del medio ambiente, y

"k) Promoción de la igualdad y no discriminación."

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"I. Campaña de comunicación social: Estrategia específicamente diseñada y ejecutada por los entes públicos en diversos medios de comunicación para promocionar e informar sobre los servicios públicos, programas, obras, normas y demás acciones relevantes a la población, de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"...

"VIII Bis. Propaganda gubernamental: Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, o mediante el uso de tiempos oficiales, por un ente público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines; información de interés público tendiente al bienestar de la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes o servicios públicos, a través de cualquier medio de comunicación. Sus características deben ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





"No constituyen propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas.

"Tampoco constituye propaganda gubernamental la información de interés público que realicen las personas servidoras públicas, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundida en cualquier formato de manera gratuita."

**"Artículo 5.** En materia de comunicación social, los entes públicos deben observar los siguientes principios rectores:

"a) Eficacia: Capacidad de hacer llegar el contenido de la comunicación social al público al que va dirigido;

"b) Eficiencia: Selección de los medios de comunicación para el cumplimiento de los fines de comunicación social al menor costo posible o bien, ofrezcan las mejores condiciones para el ente público;

"c) (Derogado, D.O.F. 27 de diciembre de 2022)

"d) Transparencia y máxima publicidad: Difusión de la información relativa al gasto en materia de comunicación social, a través de sistemas y registros de datos abiertos, públicos y accesibles, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"e) Honradez: Abstención de utilizar un cargo en el servicio público para obtener provecho o ventaja personal o a favor de terceras personas, mediante criterios objetivos que impidan actos de corrupción;

"f) Objetividad e imparcialidad: Asignación del gasto de comunicación social en congruencia con los principios de no discriminación, eficacia y eficiencia, así como de respeto al pluralismo, la diversidad de opiniones y la libertad de expresión;



"g) Institucionalidad: Contratación de campañas de comunicación social adecuadas al objeto, programas y fines del ente público;

"h) Necesidad: Justificación de la campaña de comunicación social con base en derechos y servicios públicos para la población;

"i) Congruencia: Alineación del contenido del mensaje con objetivos programáticos del ente público, derechos humanos, el fin de la campaña de comunicación social y la población objetivo;

"j) Veracidad de la información: Respeto al derecho de las personas a recibir información pública cierta; y,

"k) Interculturalidad: Con el pleno reconocimiento de la nación como una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; el contenido deberá promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social.

"La unidad administradora debe prever en los lineamientos que emita los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios previstos en el presente artículo."

**"Artículo 14.** El informe anual de labores o gestión de las personas servidoras públicas, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, deben cumplir con lo que resulte aplicable de esta ley y con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales."

**"Artículo 21.** Durante el tiempo que comprendan los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, así como las campañas electorales, debe suspenderse la difusión de propaganda gubernamental, en los términos establecidos en la legislación de la materia.

"Para los efectos del párrafo primero del presente artículo, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de campañas de



comunicación social en los medios de comunicación con cobertura geográfica y ubicación exclusivamente en la entidad federativa de que se trate.

"Se exceptúan de lo anterior:

"I. Las campañas de información de las autoridades electorales;

"II. Las relativas a servicios educativos y de salud;

"III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; y,

"IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.

"Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales."

**"Artículo 44.** Son infracciones en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las siguientes conductas que cometan las personas servidoras públicas:

"I. Difusión de campañas de comunicación social ajenas al programa anual de comunicación social autorizado, y

"II. Abstenerse de presentar los informes a que se refiere el título anterior.

"III. (Derogada, D.O.F. 27 de diciembre de 2022)."

**101.** La lectura a los artículos transcritos lleva a considerar que la Ley General de Comunicación Social tiene como objeto regular la propaganda gubernamental bajo cualquier modalidad de comunicación social para garantizar el derecho de la ciudadanía a la información, así como la actuación y rendición de cuentas de los entes públicos.



**102.** Los preceptos regulan también los aspectos estructurales, organizacionales y principios rectores a los cuales deben apegarse aquéllos en observancia a los criterios para la aplicación y gasto de asignación establecidos en la Constitución Federal, tales como la información que pueden difundir por medio de campañas de comunicación social o propaganda gubernamental, los tiempos en que se puede difundir esa información y las infracciones en que pueden incurrir las personas servidoras públicas.

**103.** En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que contrariamente a lo que aduce la Cámara de Diputados promovente, no se estaba obligado a realizar la consulta previamente a las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, pues se advierte que las normas cuestionadas no guardan relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las comunidades indígenas de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

### **Tema 3. Violaciones al procedimiento legislativo**

**104.** En atención al criterio reiterado por este Tribunal Pleno, previo a analizar los planteamientos sobre la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, formulados por **PAN** y **MC**, así como por **diversos legisladores de las Cámaras de Diputados y Senadores, integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión**, ya que de resultar fundados, llevarían a la invalidación total de la reforma impugnada.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Lo anterior con apoyo en los criterios jurisprudencial y aislado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de números P./J. 32/2007, P./J. 42/2013 (10a.), P./J. 94/2001 y P.L/2008, de rubro y texto, respectivamente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



105. A continuación, se reseñan los argumentos planteados en contra de dicho procedimiento legislativo.

en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."

Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes, entre los que podemos citar (por ser los más recientes), las **acciones de inconstitucionalidad 278/2020 y sus acumuladas** (Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, sesión de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, unanimidad de once votos), **265/2020 y sus acumuladas** (Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de treinta de noviembre de dos mil veinte, mayoría de ocho votos); **241/2020 y sus acumuladas** (Ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, sesión de tres de diciembre de dos mil veinte, mayoría de ocho votos); **236/2020 y sus acumuladas** (Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, doce de noviembre de dos mil veinte, unanimidad de once votos); **196/2020** (Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesión de once de mayo de dos mil veintiuno, mayoría de ocho votos); **157/2020 y sus acumuladas** (Ministra ponente: Ana Margarita Ríos Farjat, sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, unanimidad de once votos); **148/2020 y sus acumuladas** (Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, doce de noviembre de dos mil veinte, unanimidad de once votos); **140/2020 y su acumulada** (Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, mayoría de seis votos); **123/2020** (ver nota de pie de página 22); **121/2020** (Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, mayoría de nueve votos); así como **119/2020 y su acumulada** (Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, sesión de seis de octubre de dos mil veinte, mayoría de siete votos). Así como en la **acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021** (Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, mayoría de ocho votos).

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada



**106. I.** En el primer concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad promovida por **diputados integrantes** de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión se argumentó lo que a continuación se resume:

en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda."

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse



**107.** El decreto combatido transgrede, entre otros, los artículos 1o., 14, 16, 41, 49, 50, 51, 52, 56, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal porque para su aprobación en la Cámara de Diputados no existió una deliberación efectiva, lo que implica un desconocimiento a los principios de legalidad, debido proceso legislativo y del respeto a los derechos de las minorías parlamentarias.

**108. a)** Precisan en principio, con base en diversos precedentes de este Alto Tribunal, que el régimen democrático previsto en el marco constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa; aunado a que la Suprema Corte ha señalado que, para cumplir con el debido proceso legislativo, es indispensable que se respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; sin embargo, para cumplir con este elemento, no basta con un mero formalismo, sino que es necesario que efectivamente se escuche y se discuta la postura minoritaria.

**109.** Sobre esa base, relatan la cronología del procedimiento legislativo en las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el cual ocurrió lo siguiente:

- La Junta de Coordinación Política sesionó a las 10:15 horas del seis de diciembre de dos mil veintidós, y el acuerdo fue tener una sesión matutina y otra vespertina.

- A las 13:00 horas, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados aprobó que se celebrarían dos sesiones, una presencial y una semipresencial. En la primera sesión presencial el dictamen a discusión sería "*De las Comisiones*

---

sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."



*Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*"; y en la segunda sesión semipresencial se previó una ronda de iniciativas y se adelantó que el Grupo Parlamentario de Morena solicitaría que se dispensaran los trámites para pasar a la discusión y votación de las siguientes iniciativas:

**a.** Que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**b.** Que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Que el presidente de la Mesa Directiva manifestó que la materia electoral "era demasiado compleja y era necesario construir consensos porque son las reglas del juego de la competencia electoral". Además, señaló que, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva, "debía velar por los principios de orden democrático, de reflexión, de diálogo, de intercambio de ideas; que lo idóneo era tener más días para una reflexión amplia, una discusión que ameritaría, inclusive, un parlamento abierto, y por esas razones, votaría en contra".

La secretaria, diputada de Movimiento Ciudadano, consideró que no se podían someter a discusión dictámenes que no se conocían y, por lo tanto, anunció su voto en contra.

La vicepresidenta, diputada del Partido Revolucionario Institucional, manifestó que se estaba violando el proceso legislativo, "pues una mayoría sabiendo que lo era, obraría en consecuencia"; y, entonces, lo votaría en contra.

Finalmente, con el voto en contra de los grupos parlamentarios del PRI, MC, PRD y PAN, y a favor los grupos parlamentarios de Morena, PVEM y PT, fue





aprobado el orden del día de la segunda sesión semipresencial del martes 6 de diciembre.

- La sesión vespertina inició a las 22:05 horas. A las 22:07 horas la secretaria diputada anunció que se recibieron del titular del Poder Ejecutivo las siguientes iniciativas:

*Uno. Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas el presidente diputado Santiago Creel Miranda la turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Transparencia y Anticorrupción para su dictamen.*

*Dos. Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; el presidente diputado Santiago Creel las turnó a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Gobernación y Población, y de Justicia para su dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión.*

- Que la presidencia de la Cámara de Diputados decretó un receso y reanudó la sesión a las 23:04 horas.

- A las 23:05 horas se abrió una ronda de iniciativas dándole la palabra a una diputada del Grupo Parlamentario de Morena, hasta por diez minutos, para presentar dos iniciativas:

- La primera, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- La segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y



Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La diputada, antes de comenzar su intervención, textualmente enunció lo siguiente: *"Hago entrega a usted de la versión con algunos cambios y modificaciones actualizada, una propuesta de reforma a dos leyes que hacemos nuestra el Grupo Parlamentario de Morena, el Grupo del Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista ... Se trata de diversas iniciativas de vanguardia de nuestro presidente de la República, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, que hacemos nuestra ..."*

Fundamentó la urgente resolución en términos del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados que a letra establece: *"2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: I. Se tramite de urgente u obvia resolución ..."*.

- A las 23:11 horas, la presidencia de la Cámara de Diputados instruyó a la secretaría consultar a la Asamblea en votación económica si se dispensaban los trámites y se sometía a discusión y votación de inmediato. Se consultó en votación aprobándose por la mayoría.

- El diputado Aguilar Coronado presentó una moción suspensiva bajo el argumento de que el proceso legislativo incumplía con el Reglamento de la Cámara de Diputados, pues la iniciativa debía pasar por Comisiones previo a su discusión en el Pleno. Consideró que nadie, ni siquiera el grupo de Morena conocía la iniciativa que se presentaba.

Al efecto señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado en el sentido de que se debe respetar el proceso legislativo que rige el trámite parlamentario en el Congreso, pues de lo contrario se generarían violaciones trascendentes a la validez de las normas. Por ello, concluyó que el proceso legislativo que se estaba siguiendo para la aprobación de las iniciativas mencionadas era una violación democrática contraria a los principios de deliberación y participación de las fuerzas políticas representadas.



Por su parte, el diputado Chertorivski Woldenberg presentó una moción suspensiva argumentando que a las 22:12 horas se subió una iniciativa de trescientas páginas que nadie leyó. Que dicho documento debía ser analizado en un parlamento abierto y en Comisiones debido a la trascendencia del tema.

El diputado Torres Rosales también presentó una moción suspensiva en la que expresó que se estaba transgrediendo el proceso legislativo, pues nadie había tenido oportunidad de leer las trescientas hojas del dictamen (sic). Señaló, además, que a pesar de que se habían presentado cincuenta y un iniciativas de reforma en materia político-electoral, ninguna de ellas había sido tomada en cuenta.

Todas las mociones fueron votadas en sentido negativo por la mayoría de la Asamblea y por lo tanto desechadas.

- A las 2:08 horas del día 7 de diciembre de 2022, se anunció aprobado en lo general y en lo particular por 267 votos el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En consecuencia, se turnó al Senado de la República para los efectos constitucionales correspondientes.

110. Con base en esa cronología, señalan que se advierte un "fraude al procedimiento legislativo", pues se solicitó la dispensa de trámite de una iniciativa que estaba llamada a seguir un procedimiento ordinario, ya que en palabras de la diputada Graciela Sánchez Ortiz del Grupo Parlamentario de Morena, las iniciativas presentadas eran las mismas que se habían recibido del presidente de la República, pero con ciertas modificaciones, que se hicieron en el receso (de aproximadamente cincuenta minutos) que se dio durante la discusión.

111. Que el artículo 72 de la Constitución Federal prevé que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. De manera específica, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece en el artículo 64 la facultad de la Junta de Coordinación



Política de proponer la inclusión de un punto en el orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta, para lo cual deberá hacer la solicitud al presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno.

**112.** En ese sentido, agregan, si bien existe la facultad de proponer un punto en el orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta, éste debe ser debidamente distribuido entre los legisladores; sin embargo, en el caso esto no ocurrió, violándose lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados y, consecuentemente, lo dispuesto en el artículo 72 constitucional, pues el documento distribuido no coincidió con el documento presentado a las 23:05 horas por la diputada Graciela Sánchez Ortiz, del Grupo Parlamentario de Morena, y aprobado por la Cámara de Diputados.

**113.** Además, del análisis que se formule a las iniciativas se podrá apreciar la imposibilidad fáctica de leer el contenido de éstas por el simple número de páginas que las conforman, esto es, a las 13 horas del seis de diciembre de dos mil veintidós, se conocieron dos iniciativas que requerían mínimo una lectura por parte de los legisladores; a las 23:05 horas se presentaron dichas iniciativas, pero que a decir de la propia diputada Graciela Sánchez Ortiz tuvieron modificaciones y a las 2:08 del día siete siguiente, fueron aprobadas.

**114.** Agregan que lo anterior constituye una simulación al proceso de deliberación legislativa, pues la participación de todos los grupos parlamentarios requiere necesariamente el conocimiento mínimo del contenido legislativo.

**115.** Insisten en que se está ante una violación flagrante al proceso porque, cuando se dispensan trámites y se vota una iniciativa calificada de urgente u obvia, se debe votar aquella que se presenta, sin ningún tipo de modificación; las y los diputados deben revisarla y presentar sus reservas en el Pleno, toda modificación debe ser presentada y votada para que pueda ser considerada válida, pues la Cámara constituye un poder plural y ningún diputado puede realizar modificaciones sin que éstas sean sometidas a consideración de los demás integrantes.



116. No obstante, la mayoría parlamentaria votó un proyecto que fue modificado arbitrariamente, pues no se sometió, siquiera, al escrutinio de la Comisión, situación que generó una infracción grave al proceso de deliberación legislativa, ya que la participación de todos los grupos parlamentarios requiere necesariamente el conocimiento mínimo del contenido legislativo a ser votado. Esto es, no basta que se otorgue la palabra a cada grupo parlamentario para garantizar la efectiva deliberación, sino que es indispensable que ésta se realice con plena certeza de los elementos que están sujetos a aprobación. Tan es así, dicen, que cualquier modificación a la norma, por mínima que sea, debe ser sometida a votación del Pleno mediante el proceso de elaboración de reservas.

117. b) Asimismo, para que la iniciativa no pasara por un proceso legislativo ordinario se recurrió al trámite de urgencia u obvia resolución; sin embargo, ni en el momento de su presentación, ni de la lectura de la exposición de motivos se advierten las razones para actualizar el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, es decir, para omitir la publicación y trámite ante Comisiones con la finalidad de otorgar a los legisladores la oportunidad de analizarlo, con apego al marco constitucional y legal.

118. Al respecto, señalan, la Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas**,<sup>33</sup> estableció que no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para dispensar de uno o todos los trámites, sino que es necesario que se expongan las razones que lleven a calificar un asunto como urgente con el objeto de que, en su caso, pueda ser materia de control de constitucionalidad. Es decir, la calificación de urgencia debe motivarse con razones objetivas que apoyen la decisión de dar celeridad a la discusión de un asunto. Estas razones, sin embargo, no pueden ser consideradas como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos que se encaminen a demostrar la necesidad de la dispensa de trámites.

119. Apuntan que en dicha sentencia se subrayó que para sustentar la urgencia de un asunto deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones:

<sup>33</sup> Ministro ponente: Genaro David Góngora Pimentel, sesión de veinte de noviembre de dos mil ocho, mayoría de ocho de votos.



**a)** La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; **b)** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, **c)** Que tal condición de urgencia evidencia la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

**120.** Empero, en el caso no se especificaron las razones por las cuales se debían dispensar los trámites y al no cumplirse con el primer requisito enunciado por este Alto Tribunal, resulta procedente declarar la invalidez del decreto por violaciones formales, pues el hecho de que una mayoría de los miembros presentes se manifieste en el sentido de acordar una decisión, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo, menos aun cuando estos vicios inciden negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

**121.** Aclaran que no sería válido considerar que la urgencia radica en la proximidad de los procesos electorales del Estado de Coahuila y del Estado de México, pues a pesar de que dicho argumento no se expuso, la Suprema Corte ha establecido que la proximidad de los procesos electorales, y la regla establecida en el artículo 105 de la Constitución Federal, en la que se señala que las reformas en materia electoral deben promulgarse y publicarse noventa días antes del inicio del proceso en el que se pretendan aplicar, no puede invocarse como justificación para dejar de observar el proceso legislativo pertinente.

**122.** Los legisladores insisten en que no se está bajo los supuestos de la dispensa del procedimiento legislativo de urgente y obvia resolución, por lo siguiente:

- La proposición que se realizó para que el proyecto no se sometiera a discusión y votación del Pleno sin que se presentara dictamen de Comisión respectivo (trámite de urgente y obvia resolución) no se encuentra fundado y motivado, como lo exige el artículo 79, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.



- La proposición que se realizó para que el proyecto no se presentara con el dictamen necesario (trámite de urgente y obvia resolución), debió haberse solicitado previamente, en términos del artículo 79, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

- La proposición que se realizó para que el proyecto no se sometiera a discusión y votación del Pleno sin que se presentara dictamen de Comisión respectivo (trámite de urgente y obvia resolución), no atendió a los principios de equidad e inclusión de los grupos parlamentarios, según el mismo artículo 79 del reglamento.

**123.** Luego, las transgresiones apuntadas trascienden de manera fundamental a la norma y no son subsanables, pues no se respetaron las disposiciones constitucionales y legales que debe llevar el proceso legislativo.

**124. c)** Por otro lado, como el decreto se aprobó bajo una supuesta urgencia, ello impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, por lo que el decreto impugnado no puede considerarse como el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales se impacta el sistema electoral.

**125.** De ahí que deba declararse la invalidez del decreto impugnado, de lo contrario, se estaría permitiendo que las mayorías parlamentarias se impongan sobre los demás grupos parlamentarios y aprueben normas generales sin conocer, analizar y estudiar el contenido de éstas; lo cual va en contra de la propia finalidad de evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías, pues el decreto impugnado conlleva una afectación a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, en específico, en cuanto a la necesidad de resguardar el proceso legislativo, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido de ese proceso deliberativo y democrático.



**126. d)** De igual forma denuncian una serie de violaciones cometidas en la **Cámara de Senadores**, en los siguientes términos:

- El jueves ocho de diciembre de dos mil veintidós, la presidencia de la Mesa Directiva turnó las dos minutas en materia electoral para análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, y para opinión a la Comisión de Justicia. Dichas Comisiones se reunieron para su estudio y consecuente aprobación; sin embargo, en la Gaceta sólo se publicó la convocatoria para las Comisiones de Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda.

- Ese mismo día en el apartado de comunicaciones de Comisiones se publicó el oficio CG/ST/MFB/LXV/12-03-2022 dirigido al senador Alejandro Armenta Mier cuyo contenido era la: "*Convocatoria a la Reunión Ordinaria en Comisiones Unidas, que se llevará a cabo el próximo lunes 12 de diciembre de 2022, a partir de las 10:00 horas, en modalidad presencial, en la Sala de Protocolo de la Mesa Directiva Ifigenia Martínez en este Recinto Legislativo*" que fue convocada por indicaciones de la senadora Mónica Fernández Balboa, presidenta de la Comisión de Gobernación con fundamento en lo establecido en los artículos 130, numeral 1, fracción XI; 139, numeral 1 y 140 del Reglamento del Senado de la República y fue firmada tanto por la senadora Fernández Balboa como por el senador presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda. La convocatoria fue publicada el mismo día en la Gaceta del Senado.

- Hasta el doce de diciembre se publicó que la convocatoria de las Comisiones Unidas, "*Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda*" programada para las 10:00 horas se recorrería a las 12:00 horas de ese mismo día.

- Reunidos a las 12:00 horas del día, la sesión de Comisiones Unidas no se pudo llevar a cabo debido a que la Comisión de Estudios Legislativos Segunda, no contó con el quórum reglamentario para la celebración de la reunión, de conformidad con el artículo 147, numeral 2, del reglamento.

- Mediante escrito de doce de diciembre, la presidenta de la Comisión informó que nueve senadores y senadoras integrantes de la Comisión de Gobernación,





le solicitaron por escrito que convocara a reunión extraordinaria para tratar los temas que se habían listado en la reunión de Comisiones Unidas que no se celebró, lo anterior con fundamento en el artículo 130, numeral 1, fracción III, del Reglamento del Senado de la República, de ahí que se emitió la convocatoria respectiva para sesionar a las 13:00 horas y se mencionó que se anexaba el escrito signado por las y los integrantes de la Comisión.

- La Comisión de Gobernación sesionó sólo con once senadores y senadoras de las dieciocho personas que la integran. El dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se aprobó con diez votos a favor.

- De manera paralela, mediante oficio COMELS/LXV/069/2022, el presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda también convocó a reunión extraordinaria ese mismo día a las 16:00 horas.

- A las 20:04 horas se aprobó el dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas con siete votos a favor, tres en contra y una abstención.

127. Con base en esa descripción apuntan que existen vicios en el procedimiento legislativo porque las Comisiones no estaban facultadas para sesionar de manera separada, pues no se trataba de una sesión de una sola de las Comisiones, sino de una reunión de "Comisiones Unidas", las cuales también están llamadas a cumplir con las reglas del Reglamento del Senado.

**128.** Esto es, no se siguieron los requisitos previstos en el Reglamento del Senado por lo precipitado que se llevó a cabo el procedimiento, ya que de acuerdo con el reglamento, la Junta Directiva de la Comisión Coordinadora, en consulta previa con las otras Comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes; la Comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión, que en



este caso era la Comisión de Justicia, la cual en todos los casos se remite a la Comisión Coordinadora antes de elaborar el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados, en la inteligencia de que la opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión que la emite; el proyecto de dictamen formulado por la Comisión Coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas. Por último, una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de éstas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse, y deben aprobarse por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las Comisiones que participan.

**129.** Empero, en el caso, no se cumplieron los trámites establecidos en el Reglamento del Senado. En primer lugar, porque no hubo acuerdo expreso de las dos Juntas Directivas para convocar a una reunión extraordinaria conjunta, pues cada una sesionó de manera separada, cuando el artículo 147 numeral 2, del reglamento establece que: "*... en los casos de reuniones de comisiones unidas, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas*"; por su parte el artículo 150, numeral 3, prevé que: "*los dictámenes y resoluciones que se producen bajo la modalidad de trabajo en comisiones unidas, son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan*".

**130.** Por su parte, el artículo 188, numeral 1, indica: "*Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se consideran a favor del mismo*", de tal manera que si las Comisiones Unidas no cumplieron con el quórum necesario para reunirse, votaron y firmaron de manera separada, es claro que transgredieron el reglamento mencionado; de ahí que el dictamen que se propuso en el Pleno de la Cámara de Senadores no tiene validez.

**131.** En segundo lugar, no se agregaron las observaciones que la Comisión de Justicia debía realizar, en el entendido de que ni siquiera se le dio un plazo para poder emitir las y, por ende, se le excluyó de la deliberación del propio dictamen.



**132.** De esta manera se advierte que los trabajos legislativos no siguieron los requisitos previstos en el Reglamento de la Cámara de Senadores como consecuencia de lo precipitado del procedimiento. En efecto, la Junta Directiva de la Comisión Coordinadora debió acordar el método de trabajo que le permitiera colaborar de manera conjunta, así como el plazo que debía tener la Comisión de Justicia para emitir las observaciones conducentes, las cuales, en su caso, debieron remitirse a la Comisión Coordinadora antes de que se elaborara el propio dictamen para que en éste se diera cuenta de los puntos de vista aportados, lo cual no aconteció.

**133.** Consecuentemente, debe invalidarse el decreto impugnado, pues la transgresión al procedimiento establecido en Comisiones trasciende al mismo, en razón de que no se respetó el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación democrática en condiciones de igualdad y libertad al no seguirse un proceso que permitiera a las Comisiones trabajar de manera conjunta. Aunado a que las transgresiones de las normas procedimentales del Reglamento del Senado se traducen también en una violación directa a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Federal.

**134. e)** Por lo que hace a la **sesión del Pleno del Senado**, se narra lo siguiente:

- El trece de diciembre de dos mil veintidós se publicaron en la Gaceta del Senado como dictámenes de primera lectura lo siguiente:

- De las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- De las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



- El catorce de diciembre de dos mil veintidós se publicaron en la Gaceta del Senado como dictámenes a discusión y votación.

- El senador José Alfredo Botello Montes presentó una moción suspensiva porque las Comisiones se reunieron de manera separada y no se incorporó en el dictamen la opinión de la Comisión de Justicia.

- La senadora Beatriz Elena Paredes Rangel presentó moción suspensiva debido a que el proceso legal que se llevó en la Cámara de Diputados es inconstitucional, porque para el momento de la votación no se había publicado en la Gaceta la iniciativa que presentó el grupo parlamentario de Morena.

Además de que se estaba transgrediendo el artículo 72 constitucional, letra G, el cual señala que todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado en la Cámara de su origen no puede volver a presentarse en las sesiones del año y, en el caso, resultaba evidente que ya se había desechado un proyecto de ley o decreto que contenía reformas constitucionales vinculadas a la reforma electoral, siendo ésta de la misma materia y en muchos temas muy similares las reformas a las leyes reglamentarias planteadas.

- A las 10:14 horas del día siguiente fue aprobado en lo general y en lo particular el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como se ordenó devolver a la Cámara de Diputados para los efectos de la letra E del artículo 72 constitucional.

135. En ese contexto los promoventes de la acción alegan que de conformidad con los artículos 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113 y 135, numeral 1, fracción I, 140, 141, 147, 148, 149, 150, 158, 162, 163, 175, 186, 190, 193, 212 y 220 del Reglamento del Senado de la República se desprenden las siguientes consideraciones jurídicas:

1. La convocatoria para las reuniones de las Comisiones del Senado de la República debe realizarse con una anticipación mínima de 72 horas, mediante publicación en Gaceta y envío directo a cada integrante.



2. Junto a la convocatoria a cada uno de los integrantes de la Comisión, se les enviarán todos y cada uno de los documentos que sustenten el desahogo del orden del día.

3. Para que una reunión de Comisión sea válida, se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes, por lo que en las reuniones de Comisiones Unidas, el quórum corresponde a la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas, es decir, que esta mayoría absoluta es la suma de todos los integrantes de las Comisiones Unidas que deberán encontrarse en la reunión por lo menos el cincuenta por ciento más uno del total de los integrantes de cada una de las Comisiones en cuestión, lo que no podrá ser por separado.

4. Los dictámenes y resoluciones que sean votados mediante Comisiones Unidas son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las Comisiones que participan.

5. Las iniciativas y proyectos turnados a Comisiones deberán ser dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno.

6. Las Comisiones Unidas, una vez que se hayan puesto de acuerdo sobre el proyecto de dictamen, lo distribuyen a cada uno de sus integrantes por lo menos con veinticuatro horas de anticipación.

7. El dictamen que se presenta al Pleno de la Cámara de Senadores por conducto del presidente, deberá contener: el método de trabajo, su análisis, discusión y valoración de las propuestas.

8. Es obligación de quien ostenta la presidencia de la Junta Directiva remitir la convocatoria acompañada de los documentos que se desahogarán en la reunión correspondiente, entre ellos, los proyectos de dictámenes que serán puestos a consideración de las y los integrantes de la Comisión.

136. Por lo anterior, agregan, se violentó el procedimiento legislativo por lo siguiente:



1. Porque la minuta de la Ley General de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas, el mismo día que se recibió de la Cámara de Diputados se turnó a las Comisiones Dictaminadoras, y éstas a su vez convocaron a reunión de trabajo, todo el mismo día, sin conocer al menos el contenido de lo que se pretendía dictaminar. Además, el proyecto de dictamen fue hecho del conocimiento de las y los integrantes de la Comisión hasta la media noche del día diez de diciembre, es decir, con menos de treinta y seis horas previas a la celebración de la reunión.

2. Lo anterior implica que las presidencias de las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, determinaron de forma unilateral, sin consultar con el resto de sus integrantes, convocar a reunión de trabajo con apenas unas cuantas horas de haber recibido la minuta materia del posterior análisis y discusión, lo que de suyo refleja que no se habían impuesto de su contenido.

3. Por otro lado, las reuniones previas de las Juntas Directivas, así como la obligación de remitir con la oportunidad requerida los documentos materia de la discusión no son normas accesorias, constituyen formalidades cuyo incumplimiento repercute en violaciones al procedimiento que pueden provocar la inconstitucionalidad total del eventual decreto que se emite.

4. Si bien las presidencias de las Juntas Directivas pueden proponer y convenir respecto al contenido del orden del día de una reunión, también lo es que es imperativo que se comunique a las secretarías correspondientes y se dialogue sobre la oportunidad y pertinencia de lo que se pretende analizar. Asimismo, resulta obligatorio remitir junto con la convocatoria los proyectos de dictamen que serán motivo de análisis, y convocar "con la oportunidad debida"; no hacerlo o hacerlo sin los documentos correspondientes constituye un fraude a las normas reglamentarias que regulan el procedimiento legislativo. El plazo que prevé el reglamento para tal efecto encuentra razonabilidad en el hecho de que las y los integrantes de la Comisión cuenten con el tiempo suficiente para estudiar la materia del proyecto que se someterá a su consideración. Ello no es posible si únicamente se convoca y se omite deliberadamente remitir los documentos en cuestión.



**137. f)** Por último, alegan que **en la Cámara de Diputados el quince de diciembre de dos mil veintidós**, sucedió lo siguiente:

- El jueves quince de diciembre de dos mil veintidós se publicó en la Gaceta Parlamentaria la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la letra E del artículo 72 constitucional; y la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, devuelta para los efectos de la letra E del artículo 72 constitucional.

- A las 11:14 horas se abrió la sesión ordinaria y a las 12:39 horas se comunicó que se recibieron de la Cámara de Senadores las minutas en materia electoral. La presidencia instruyó a la secretaría para que consultara a la Asamblea en votación económica si se consideraban de urgente resolución, se le dispensaran todos los trámites y se sometiera a discusión y votación de inmediato. La secretaría consultó a la Asamblea en votación económica, misma que votó la afirmativa.

- En el desarrollo de la sesión se presentaron mociones suspensivas por parte de los diputados Jorge Álvarez Máynez y Paulo Gonzalo Martínez López.

- Comenzó la discusión en general de los proyectos, se mencionó en la sesión que en virtud de no haberse reservado artículo alguno para su discusión en lo particular en relación con el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se instruyó a la secretaría abriera el sistema electrónico de votación en el que se registraron 265 votos en pro, 218 en contra y 0 abstenciones por lo que pasó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

**138.** Los promoventes aducen que en esa sesión se incurrió en los mismos vicios que en el origen del proceso, pues también se dispensó de trámite sin



que las Comisiones tuvieran la posibilidad de analizar la minuta que se había recibido del Senado, lo que necesariamente conlleva la invalidez del procedimiento legislativo y en su conjunto impacta irremediablemente en el principio de deliberación democrática, pues durante todo el proceso no se tomaron en cuenta a todas las Comisiones que estaban llamadas a participar, ni se permitió a los legisladores conocer con antelación el contenido sujeto a discusión, lo que no permitió que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo en condiciones de igualdad, lo que transgrede los artículos 39, 40, 41, 49, 115, párrafo primero, 116 y 124 de la Constitución Federal, pues para lograr el cumplimiento de los principios de democracia y representatividad se debe hacer efectiva la participación de los integrantes del Congreso, esto debido a que el entendimiento de la forma de gobierno se basa en la vinculación estrecha entre los conceptos de representatividad y democracia, pues la democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por el hecho de que el pueblo o los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes.

**139.** Por estas razones, terminan, debe concluirse que el Congreso de la Unión no cumplió con los principios democráticos que se han referido y que deben regir el debate parlamentario, pues la dispensa de los trámites de lectura, en conjunto con el hecho de que los dictámenes no fueron emitidos de conformidad con el Reglamento del Senado, impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

**140. II.** Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad de los **senadores** integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión se tiene que, en los conceptos de invalidez segundo, tercero y cuarto, expresaron lo siguiente:

**141. a)** Con la emisión y aprobación del decreto impugnado se violentó de manera directa el artículo 72 de la Constitución Federal tratándose sobre la forma y modo de proceder en las discusiones para la aprobación de decretos legislativos. Así como también los principios de legalidad, seguridad jurídica y deliberación democrática y, por ello, los diversos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal.

**142.** Al respecto, aducen que se debe tener presente lo dispuesto en los artículos 39, 41, 50, 51, 52, 70, 71 y 72 constitucionales; 20 de la Ley Orgánica





del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 59, 60 y 62 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ya que de su lectura se acredita que la emisión del decreto impugnado no cumplió con el proceso legislativo establecido en esa normativa, toda vez que la proposición de la reforma para adicionar, reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados; formalidad que no resulta menor porque es la materialización de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica sobre los asuntos a tratar, que permiten el ejercicio de una verdadera democracia deliberativa y el ejercicio del cargo público de los representantes democráticos en condiciones cualitativas.

**143.** En efecto, la omisión de publicación de la iniciativa en la Gaceta Parlamentaria previo a la discusión del decreto impugnado en la Cámara de Diputados no sólo repercute meramente en una violación formal, sino también material, en virtud de que las y los diputados como parte del Poder Legislativo de la Unión tienen un carácter representativo de la voluntad popular son representantes populares y, por ello, además de las facultades de la Cámara de Diputados, como integrantes de ésta adquieren obligaciones al ejercicio de las funciones representativas, deliberativas y de decisión sobre los asuntos sujetos a la consideración del órgano.

**144.** El ejercicio de la función legislativa por parte de los diputados constituye una responsabilidad inmersa en el derecho al efectivo ejercicio del cargo público, pues son los servidores públicos los encargados de brindar una efectiva representación de la voluntad del pueblo a través de decisiones informadas para la emisión del voto, por lo que al no publicarse en la Gaceta Parlamentaria no se permite que dichos representantes democráticos ejerzan correctamente su cargo. Es una falla formal que tiene repercusiones materiales.

**145.** Por ello solicitan se declare la inconstitucionalidad del decreto impugnado porque fue emitido en violación directa a las reglas que rigen el proceso legislativo dada la falta de publicación de la materia de deliberación y votación en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, violentando así el principio de legalidad, seguridad y certeza jurídicas, el principio de deliberación democrática, así como el derecho al efectivo ejercicio del cargo público. En otras



palabras, el decreto impugnado es inconstitucional al contravenir lo dispuesto por los artículos 1o., 35, fracciones II y IV, 14, 16, 70, 71 y 72 de la Constitución Federal, así como 20, párrafo 1, incisos c) y d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 59, 60 y 62 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

**146. b)** El procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado violentó de manera directa los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídicas debido a la ausencia absoluta de motivación sobre el supuesto caso de urgencia necesario para realizar la dispensa de trámite legislativo en la Cámara de Diputados.

**147.** El decreto impugnado fue objeto en dos ocasiones en la Cámara de Diputados de la dispensa de trámite por tratarse de un caso de urgente resolución, la primera en sesión del seis de diciembre de dos mil veintidós; y la segunda el quince de diciembre siguiente, esta segunda ocasión una vez que regresaba con observaciones de la Cámara de Senadores. Esto es, en ambas fechas en la Cámara de Diputados se consideró urgente el asunto en cuestión por lo que se dispensaron los trámites legislativos, pero en ninguna de esas etapas se motivó la urgencia que justificaba la dispensa de la intervención de los órganos de dictamen.

**148.** Para acreditar lo anterior, reproducen la versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina del martes seis de diciembre de dos mil veintidós:

"La diputada Graciela Sánchez Ortiz: Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución. Como ven ustedes, el INE sí se toca. Muchas gracias.

"El presidente diputado Santiago Creel Miranda: Tal y como ha sido solicitado por quien acaba de hacer uso de la voz en la tribuna, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, consulte la secretaría, en votación económica, si las iniciativas se consideran de urgente resolución, se le dispensen todos los trámites y se someta a discusión y votación de inmediato.



"La secretaria diputada Brenda Espinoza López: Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Mayoría por la afirmativa, señor presidente."

**149.** De lo anterior aducen, se advierte que el seis de diciembre de dos mil veintidós existió ausencia total de motivación que en su caso justificara el trámite urgente que dispensa los procedimientos legislativos ordinarios.

**150.** Por su parte, en la sesión ordinaria del quince de diciembre de dos mil veintidós, la Cámara de Diputados sometió a votación el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En dicha sesión se solicitó que la minuta para discutir esas leyes se considerara de urgente resolución y se sometiera a una discusión y votación inmediata. Lo que según la versión estenográfica sucedió de la siguiente manera:

**"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:** Se recibió (sic) de la Cámara de Senadores las siguientes minutas:

"Primero. Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional.

"Dos. Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional. Es cuanto, presidenta.

**"La presidenta diputada Karla Yuritzi Almazán Burgos:** Muchas gracias, diputada secretaria.

**"La presidenta diputada Karla Yuritzi Almazán Burgos:** Con fundamento en los artículos 59, numeral 3 y 82, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de



Diputados, consulte la Secretaría a la asamblea si las minutas se consideran de urgente resolución y se sometan a discusión y votación de inmediato.

**"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:** Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica, se consulta a la asamblea si las minutas se consideran de urgente resolución y se someten a discusión y votación de inmediato. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Diputada presidenta, mayoría por la afirmativa.

**"La presidenta diputada Karla Yuritzi Almazán Burgos:** Muchas gracias, diputada secretaria. Se consideran de urgente resolución y se somete a discusión y votación de inmediato. En consecuencia, se someten a discusión y votación las minutas de referencia.

**"La presidenta diputada Karla Yuritzi Almazán Burgos:** Se informa a la asamblea que, por acuerdo de la Mesa Directiva, el desahogo de las minutas se hará en los siguientes términos:

"Se concederá el uso de la tribuna a los grupos parlamentarios para que fijen postura de los dos proyectos de decreto, hasta por cinco minutos, en orden creciente. Una vez finalizada la intervención del último de los oradores registrados se cerrará el plazo para el registro de reservas, posteriormente, se otorgará a las y los diputados el uso de la palabra para hablar en contra y a favor de ambos asuntos, hasta por cinco minutos.

"Acto seguido, se consultará a la asamblea si ambos asuntos se encuentran suficientemente discutidos en lo general y, en su caso, se comunicará a la asamblea las propuestas de modificación registradas.

"Inmediatamente, procederemos a la votación nominal en lo general y en lo particular de lo no reservado de cada asunto y dar paso a la presentación de reservas ..."

**151.** La calificación de las minutas como de urgente resolución para ser sometidas a una discusión y votación inmediatas, en los términos en los que se



hizo, representa una violación directa a las normas del proceso legislativo en la Cámara de Diputados, ya que esa no fue ni explicada, ni justificada.

**152.** En efecto, argumentan que la urgencia u obvia resolución es un mecanismo para dar trámite ágil y expedito a un asunto legislativo sin que éste tenga que ser remitido a las Comisiones de dictamen y seguir el proceso legislativo ordinario. En ese sentido, la petición para calificar un asunto como urgente requiere de un análisis más allá que una petición, pues la consecuencia de la admisión no es menor, ya que se procederá a exentar las fases de estudio, análisis y dictamen interno a un asunto para que en la misma sesión sea discutido, votado y, en su caso, aprobado.

**153.** El procedimiento legislativo que se llevó a cabo para aprobar el decreto impugnado contraviene el principio de legalidad protegido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en virtud de que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar la causa legal de su actuación, en este caso, fundar y motivar la urgencia del asunto para justificar correctamente la dispensa del trámite de su turno a Comisiones.

**154.** Además, se infringió el diverso 63, primer párrafo, del Reglamento de la Cámara de Diputados, del cual destaca la responsabilidad de motivar todos los asuntos a discutir y votar por el Pleno y del mismo modo cumplir con las normas de procedimiento; y si bien la Cámara de Diputados posee facultades constitucionales para legislar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos, esta facultad debe ejercitarse observando los requisitos establecidos en la Norma Constitucional y en las leyes aplicables, lo cual no ocurrió, pues la minuta en cuestión fue incluida en el orden del día sin haberse expuesto los motivos para ingresarse de trámite urgente basado en los artículos 59, párrafo 3 y 82, párrafo 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

**155.** Máxime que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte exige que: *"no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que lleven a calificar un asunto como urgente"*, y la propia jurisprudencia establece los tres requisitos que se deben de acreditar, como mínimo, para que la dispensa de



trámite sea parlamentaria y normativamente válida, a saber, **a.** La existencia de hechos que generen una condición de urgencia; **b.** La relación entre los hechos y la urgencia de aprobación en el decreto; y, **c.** La necesidad de evitar trámites parlamentarios regulares a causa de la urgencia.

**156.** La dispensa de trámites es utilizada con el fin de acelerar el estudio y votación de un decreto en asuntos que ameriten prioridad y urgencia por implicar un mayor interés público, pero dicha preferencia no debe ser entendida como una exención a las formalidades del proceso legislativo, así como a los requisitos constitucionales y las leyes aplicables.

**157.** Sobre todo, cuando las y los diputados tienen un carácter representativo de la voluntad popular y por ello deben apegarse a las facultades de la Cámara, así como el cumplimiento de obligaciones para el ejercicio de sus funciones representativas, deliberativas y de decisión sobre los asuntos sujetos a la consideración del órgano. Tienen la responsabilidad de ejercer sus funciones de una manera efectiva, apegándose a los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídicas, así como a las formalidades del proceso legislativo.

**158.** En consecuencia, los senadores promoventes de la acción solicitan se declare la inconstitucionalidad del decreto impugnado, toda vez que su calificación como de urgente resolución para ser sometida a discusión y votación inmediata, dispensando los trámites legislativos, se realizó con ausencia total de motivación en relación con la supuesta actualización de la urgencia del asunto, violentándose el proceso legislativo, así como los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídicas, impactando además en la efectiva representación democrática.

**159. c)** Por otra parte argumentan que las normas impugnadas fueron emitidas en transgresión al principio de deliberación democrática. Para lo cual aducen que la democracia deliberativa es una forma de gobierno en la cual los ciudadanos (y sus representantes), en su condición de libres e iguales, justifican sus decisiones en un proceso de intercambio de razones que son mutuamente aceptables y accesibles de manera general, con la finalidad de alcanzar conclusiones que son vinculantes para todos los habitantes, pero que pueden ser impugnables en el futuro.



**160.** En este mismo sentido, la Suprema Corte al resolver la **acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**,<sup>34</sup> sostuvo que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos; de ahí que en nuestro Estado democrático la Constitución Federal impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas de cumplimiento obligatorio por sus destinatarios, sin los cuales no pueden considerarse válidas.

**161.** Agregan que para respetar el principio de deliberación democrática se deben observar, entre otros, los siguientes parámetros: **a)** El respeto a la participación de todas las fuerzas políticas; **b)** El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación; y, **c)** La deliberación parlamentaria y la votación deben ser públicas.

**162.** En ese sentido plantean que, en el caso concreto, la aprobación del decreto impugnado no alcanza ni siquiera a dar la impresión superficial de que se cumplieron los principios de seguridad jurídica y de deliberación democrática, pues en realidad no hubo deliberación alguna, no hubo debate, ni siquiera se publicó en la Gaceta Parlamentaria en Cámara de Diputados; tampoco se justificó la urgencia para la dispensa de trámite parlamentario.

**163.** Que ello se hace evidente por el hecho de que no se realizaron modificaciones sustanciales ni fueron discutidas para aceptarlas o rechazarlas, cuestiones que naturalmente aparecerían de una correcta deliberación de todos los integrantes, más aún tratándose de una normativa electoral. Normalmente, ante la falta de coincidencia en el contenido de las normas propuestas se tiende a contemplar las adecuaciones para suscitar el mayor respaldo al texto o, al menos, para reconocer las diferencias y asentar las razones por las cuales las mismas permanecen hasta la fase de votación. Es la forma democrática de contrastar ideas y propuestas de contenido y forma para las normas y de expresar y documentar los razonamientos de la mayoría y de la o las minorías. Es la forma,

<sup>34</sup> Ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández, sesión de cuatro de enero de dos mil siete, mayoría de ocho votos.



en su caso, de perfeccionar la norma en cuestión, adecuándola a las necesidades de los gobernados que representan la mayoría y las minorías.

**164.** Sin embargo, en virtud del nulo tiempo que se tomó para aprobar las normas reclamadas, es claro que no se cumplió con la deliberación necesaria y no se desarrolló a cabalidad el procedimiento deliberativo que exige el trabajo legislativo. Cuestión que se traduce en una violación al principio de democracia y, por ello, es inconstitucional.

**165.** Que aún suponiendo que pudiera discutirse una reforma de esa magnitud en un plazo tan corto, de cualquier manera, la simple consulta del Diario de Debates de la Cámara de Diputados y del Senado permite desprender que en realidad nunca hubo deliberación democrática real, cualitativa y de fondo.

**166.** Por tanto, se debe declarar la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, ya que aún y cuando existe determinada deferencia al legislador en su función democrática, lo cierto es que en la especie no se cumplieron los parámetros mínimos establecidos para salvaguardar el principio de democracia deliberativa previsto en los artículos 14, 16, 39, 50, 41, 70, 71 y 72 de la Constitución Federal.

**167. III.** En el primer concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad del PAN, se planteó lo que a continuación se resume:

**168.** La reforma a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas viola el principio de legalidad contenido en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, ambos de la Constitución Federal, toda vez que en el procedimiento de reforma que le dio origen se cometieron graves irregularidades que trascendieron fundamentalmente al sentido de los preceptos impugnados, violaciones que tienen potencial invalidatorio al trastocar los principios democráticos y no respetar debidamente en condiciones de libertad y equidad el derecho de participación de todas las fuerzas políticas y legisladores con representación parlamentaria.

**169.** La inobservancia al marco constitucional y legal aplicable provocó la violación a las reglas sustanciales del procedimiento legislativo, lo que trascendió





a la posibilidad de expresar debida y oportunamente la opinión de las minorías o disidencias parlamentarias en un contexto adecuado de deliberación pública, lo cual trasciende al correcto desarrollo que debe revestir el debate legislativo, sin que en el caso concreto exista una justificación constitucionalmente válida para ello.

**170.** En efecto, el procedimiento legislativo que le dio origen a la reforma en cuestión comenzó con la presentación de la iniciativa respectiva ante el Pleno del Congreso en la sesión extraordinaria celebrada el seis de diciembre del año dos mil veintidós, la cual fue aprobada el mismo día con dispensa de trámite en términos del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, la iniciativa no fue turnada a una Comisión dictaminadora para la elaboración y emisión del dictamen correspondiente, para que éste se entregara para su análisis y aprobación al Pleno del Congreso.

**171.** Agrega que para que la dispensa de trámite que permitió que se evitara el desahogo del resto de las fases del procedimiento legislativo posterior a la presentación de la iniciativa fuera válida, tenía que haberse actualizado y acreditado una urgencia notoria que justificara que la iniciativa de reforma prescindiera de los pasos ordinarios del proceso legislativo, la cual debió haberse motivado debidamente para acreditar el supuesto y además, para cubrir los parámetros que han sido establecidos mediante jurisprudencia constante y consistente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en varios precedentes aplicables al caso.

**172.** De conformidad con la jurisprudencia del Alto Tribunal, es claro que la dispensa del trámite legislativo no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención y participación de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso General que todo procedimiento legislativo debe respetar. En ese sentido, el Tribunal Pleno sostiene que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que se actualiza dicha urgencia para la dispensa de los trámites reglamentarios necesarios para la aprobación de leyes o decretos: **1.** La existencia



de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; **2.** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, **3.** Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

**173.** Exigencias que en la especie se soslayaron al no actualizarse ni motivarse en la iniciativa o en el procedimiento legislativo, violando así el procedimiento y, por ello, afectando de manera irreparable el principio democrático, generando una violación trascendente al resultado del proceso con un potencial invalidatorio no convalidable que debe llevar al Tribunal Pleno a declarar la invalidez de la norma impugnada en congruencia con sus propios precedentes, que resultan claramente aplicables al caso que se presenta en esta acción de inconstitucionalidad.

**174.** Los pasos del procedimiento legislativo que se violentaron como consecuencia de la dispensa de trámite indebidamente calificada y aprobada por el Congreso General se suscitaron dentro de la etapa de fase de discusión y aprobación regulada por el artículo 72 de la Constitución Federal y el Reglamento de la Cámara de Diputados, que establecen que todo proyecto de ley o decreto deberá seguir el siguiente procedimiento:

**1.** Turno a la Comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entraña la iniciativa legislativa.

**2.** Envío para su publicación en la Gaceta Parlamentaria.

**3.** Análisis, discusión y dictamen por la Comisión a la que fue turnada, una vez hecho ello, deberá firmarse por la mayoría de los individuos que componen dicha Comisión o incluir los votos particulares.

**4.** Publicación del dictamen a más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en que será puesto a discusión y votación.



175. Cuatro actos formales y legales que fueron omitidos, y ante la ausencia de la justificación de la urgencia, violentaron los principios enunciados. Máxime que no basta la aprobación de la moción de dispensa de trámites por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar toda labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente.

176. Reitera que, al no haberse motivado la dispensa, se violó gravemente el procedimiento legislativo trastocando los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, así como 39 y 40 de la Constitución Federal; sobre todo atendiendo al contenido de la reforma cuya invalidez se impugna, pues no se advierte un hecho que genere una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa que le dio origen, tampoco que exista la necesidad de aprobar de inmediato la iniciativa, ni de las circunstancias que nos llevarían a calificar que, de no hacerse la reforma, se ocasionarían consecuencias negativas para la sociedad.

177. Lo anterior se evidencia aún más, si se considera que la materia reformada no conlleva elemento alguno de irreparabilidad o pone en riesgo el funcionamiento de área estratégica o vital alguna, sino que se dirige a regular la comunicación social de los gobiernos y establece dispositivos encaminados a normar la manera de comunicarse con los gobernados.

178. IV. Finalmente, en la acción de MC, concretamente en los conceptos de invalidez primero y segundo, se argumentó lo siguiente:

179. a) Las reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas combatidas no cumplieron con el procedimiento legislativo que mandata la Constitución, y que se regula en el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República.

180. En efecto, la Suprema Corte ha establecido en las **acciones de inconstitucionalidad 52/2006,<sup>35</sup> 107/2008,<sup>36</sup> 126/2008 y sus acumuladas,<sup>37</sup>**

<sup>35</sup> Ver nota de pie de página 33.

<sup>36</sup> Ver nota de pie de página 32.

<sup>37</sup> Ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández, sesión de veintiocho de septiembre de dos mil nueve, mayoría de nueve votos.



**9/2005<sup>38</sup> y 42/2009 y sus acumuladas,<sup>39</sup>** los parámetros mínimos o formalidades esenciales del procedimiento legislativo, a saber: **a)** Se debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; **b)** Debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, **c)** La deliberación parlamentaria y las votaciones deben ser públicas.

**181.** Por tanto, todo vicio en el procedimiento legislativo transgrede los artículos 72, en relación con los diversos 14 y 16 constitucionales, lo que sucedió en el caso, toda vez que hubo una aplicación deficiente y viciada de las reglas de procedimiento parlamentario por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados consistente en cinco infracciones concretas y que son las siguientes: **a)** No se dio a conocer a las y los integrantes de la totalidad de la Cámara de Diputados el contenido de las iniciativas para estar en posibilidad de analizarlas y discutir las; **b)** Se presentó en la misma sesión en la cual finalmente se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados; **c)** No se justificó la urgencia y obviedad de su aprobación; **d)** Ni se permitió su análisis legislativo ordinario; y, **e)** Se negó el derecho de analizar y discutir las mociones suspensivas que se hicieron valer por distintos integrantes de los Grupos Parlamentarios del PAN, PRI, PRD y Movimiento Ciudadano.

**182.** Lo anterior es así, porque sucedió lo siguiente:

- Previo al inicio de la ronda de presentación de iniciativas en cuestión, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados decretó a las 22:11:18 horas del martes seis de diciembre de dos mil veintidós un receso. Posteriormente, a las 23:02 horas se reanudó la sesión, y a las 23:04 horas se concedió la palabra a una diputada para presentar las iniciativas.

- Empero, los asuntos publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados no fueron los mismos que se discutieron y aprobaron en esa sesión,

<sup>38</sup> Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz, sesión de trece de junio de dos mil cinco, mayoría de seis votos.

<sup>39</sup> Ministra ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, sesión de trece de julio de dos mil nueve, unanimidad de nueve votos.



toda vez que la diputada Graciela Sánchez Ortiz al presentar las iniciativas indicó que las versiones finales tenían algunas modificaciones, actualizadas, de los documentos publicados en Gaceta Parlamentaria. Asimismo, señaló que dichas iniciativas eran de los Grupos Parlamentarios Morena, PVEM y PT.

• Entre las 23:04:21 y 23:11:51 horas de la sesión vespertina del día seis de diciembre de dos mil veintidós, la diputada Graciela Sánchez Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, hizo entrega al presidente de la Mesa Directiva, de la versión final de las dos iniciativas que serían discutidas y consecuentemente aprobadas en esa misma sesión; en ese momento la legisladora expresó:

**"La diputada Graciela Sánchez Ortiz:** Hago entrega a usted de la versión con algunos cambios y modificaciones actualizada, una propuesta de reforma a dos leyes que hacemos nuestra el Grupo Parlamentario de Morena, el Grupo del Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista. Hago entrega. Tranquilos, tranquilos.

**"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:** Queda entregada y registrada en la mesa directiva."

De igual forma, la diputada solicitó la dispensa de trámites de las iniciativas que presentó de manera física a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en los siguientes términos:

**"La diputada Graciela Sánchez Ortiz:** Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución. Como ven ustedes, el INE sí se toca. Muchas gracias."

Esto significa que los diputados integrantes de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no tuvieron conocimiento del contenido de los asuntos que fueron discutidos y aprobados, puesto que los asuntos publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados en el orden del día no corresponden a la versión final que fue presentada por la diputada Graciela Sánchez Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario de Morena. Es decir, la discusión se encuentra viciada desde su origen.



• A las 23:17 horas, en la sesión vespertina, se expresó en votación económica que las iniciativas presentadas por la diputada Graciela Sánchez Ortiz, en representación de los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México, se consideraban de urgente resolución, se les dispensan los trámites y se sometían a discusión de inmediato. Sin embargo, éstas nunca fueron publicadas en la Gaceta Parlamentaria, por lo que representa una violación a la obligación de la Mesa Directiva de actuar de forma objetiva e imparcial que establece el artículo 20, numeral 2, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como se desconocieron los diversos 82, 100, 102, 104 y 113 del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

Aduce que de los artículos 100, 102 y 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados se desprende que si bien existe un procedimiento de "urgente u obvia resolución", también lo es que fue diseñado únicamente para las proposiciones con puntos de acuerdo, esto porque ese ordenamiento detalla los procedimientos para la dictaminación y discusión en el Pleno de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo, siendo que únicamente para estos últimos detalla de forma clara el procedimiento para discutir aquellos de urgente u obvia resolución; y si bien en el artículo 82 habla de "asuntos", la disposición normativa cuenta con tres supuestos, en los cuales da un tratamiento diferenciado a las iniciativas de ley.

Aunado a lo anterior, el Máximo Tribunal ya se ha pronunciado sobre la necesaria justificación que debe estar presente en la dispensa de trámites durante el proceso legislativo. En concreto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2008**<sup>40</sup> consideró que no basta la aprobación de la moción de dispensa para que proceda, dado que acorde con el principio democrático, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, debiendo existir cuando menos las siguientes condiciones: **a)** La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; **b)** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación

<sup>40</sup> Ver nota de pie de página 32.



de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, **c)** Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a los principios o valores democráticos.

Agrega que la Constitución, la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento de la Cámara de Diputados prevén el proceso que debe seguirse para garantizar que las iniciativas de ley que se presenten sean discutidas por todas las fuerzas políticas, con la finalidad de garantizar la democracia y la pulcritud del proceso legislativo. No obstante, los diputados de los partidos Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al contar con la mayoría parlamentaria, ilegalmente aplicaron el procedimiento de urgente u obvia resolución a modo para que las iniciativas ahora impugnadas se votaran sin agotar el procedimiento constitucional y legal, sin que se motiven mínimamente las razones y fundamentos para dispensar los trámites a una iniciativa de ley, y menos aun siendo de tal trascendencia y tener evidentes y notorios vicios. Por ende, de las condiciones que el Máximo Tribunal ha listado para justificar la dispensa de trámites, no se cumplió ninguna, por el contrario, las razones de procedencia se limitaron a un requisito meramente formal consistente en la aprobación por una mayoría parlamentaria que utilizó dicha excepción como una herramienta para dar celeridad a sus intereses.

• Posteriormente, en la sesión se presentaron cinco mociones suspensivas con relación al procedimiento legislativo, a cargo de los siguientes diputados: Humberto Aguilar Coronado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional PAN; Salomón Chertorivski Woldenberg, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; Miguel Ángel Torres Rosales, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Jaime Bueno Zertuche, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, las cuales se rechazaron y, consecuentemente, no fueron tomadas en consideración, lo que constituye una distorsión del procedimiento legislativo que infringe las formalidades esenciales que debe llevar y que ha establecido el Pleno de la Suprema Corte, quien ha sido partícipe de desarrollar directrices relacionadas con la calidad democrática y el proceso legislativo.



**183.** Como ejemplo de ello cita que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 9/2005**,<sup>41</sup> se determinó que la democracia representativa no se limita a respetar las reglas de votación, pues el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios; hecho que precisamente se logra al acatar las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo que protegen el derecho de las minorías a influir o moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final.

**184.** Asimismo, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**,<sup>42</sup> se decidió que la existencia de violaciones graves al procedimiento legislativo ocurridas en el Senado de la República, impactaron en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada, puesto que "no se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, al haberse incumplido reglas mínimas, tanto en las comisiones como en el Pleno del órgano legislativo, que permitieran a las mayorías y minorías legislativas expresas y defender su opinión en un contexto de deliberación pública."

**185. b)** Argumenta que el procedimiento legislativo que culminó con el decreto combatido no observó los mandatos de la Constitución, y que se regulan mediante el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República, éste último en lo relativo a la celebración de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda, tal y como había sido convocado desde un inicio.

**186.** De acuerdo con el artículo 135 del Reglamento del Senado las Comisiones ordinarias tienen la facultad de celebrar Comisiones Unidas cuando la materia del dictamen a analizar así lo amerite. Para la celebración de este tipo de reuniones es necesaria la emisión de una convocatoria que cumpla con los requisitos previstos en el artículo 140 del citado reglamento.

<sup>41</sup> Ver nota de pie de página 37.

<sup>42</sup> Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, unanimidad de once votos.





**187.** La emisión de la convocatoria, aunque es un requisito meramente formal, su existencia es primordial para la celebración de las sesiones, en tanto permite conocer con tiempo el orden del día, así como el contenido de los asuntos a tratar. Por esta razón, el reglamento y la propia naturaleza de esa formalidad exigen que la emisión de la convocatoria se realice con la anticipación necesaria que asegure que los miembros de cada una de las Comisiones tengan conocimiento de la celebración de la sesión.

**188.** Ahora bien, las Comisiones igualmente pueden celebrar reuniones extraordinarias que al igual que la celebración de reuniones unidas u ordinarias deben cumplir ciertas formalidades que las dotan de legitimidad. Al respecto, el numeral 3 del artículo 139 del reglamento indicado prevé que para la celebración de las reuniones extraordinarias es necesario cumplir tres requisitos. En primer lugar, deben convocarse con la anticipación que se requiera; en segundo lugar, debe ser previo acuerdo de la Junta Directiva; y, finalmente, en caso de ser posible, la convocatoria debe publicarse en la Gaceta. Agrega que la celebración de Comisiones Unidas o reuniones extraordinarias no pueden ser utilizadas como sinónimos, en tanto cada una cuenta con procedimientos de desahogo, votación y suscripción para que éstas se consideren válidamente celebradas.

**189.** Sobre esa base describe lo siguiente:

- El siete de diciembre de dos mil veintidós, fue recibida en la Cámara de Senadores la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Posteriormente, el ocho de diciembre la Mesa Directiva de la Cámara turnó de manera directa dicho proyecto a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda para su dictamen, así como a la Comisión de Justicia para que emitiera su opinión.

- El nueve de diciembre de dos mil veintidós se publicó en la Gaceta del Senado la convocatoria a la Reunión Ordinaria en Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda a celebrarse el lunes doce de diciembre a las 10:00 am. A tal convocatoria se acompañó el orden del día correspondiente.



- El 12 de diciembre siguiente al no haber quórum suficiente para sesionar, se publicó una nueva convocatoria en la Gaceta mediante la cual se posponía la celebración de la sesión para las 12:00 p.m. Llegada la hora, habiéndose integrado el quórum en la Comisión de Gobernación no ocurrió lo mismo en la Comisión de Estudios Legislativos Segunda. En tal virtud, con base en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 147 del reglamento invocado, no se contó con el número de integrantes necesarios para la validez de la reunión de Comisiones Unidas por lo que se debió haber dispuesto una nueva convocatoria.

- Sin embargo, contrario a lo que señala el reglamento, sin mediar acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación en términos de lo previsto por el numeral 3 del artículo 139 del citado reglamento y una nueva convocatoria en términos del 140 citado, la presidenta de dicha Comisión propuso celebrar una sesión extraordinaria con el fin de cumplir los requisitos señalados por el artículo 139, numeral 3 y bajo el orden del día que correspondía a la sesión de las Comisiones Unidas.

- La celebración de la sesión extraordinaria y en específico, lo relativo a la discusión y aprobación de la Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se llevó a cabo en siete minutos, sin la representación de las minorías parlamentarias que no fueron informadas con el tiempo suficiente de la celebración de dicha sesión.

- Asimismo, sobre el turno a la Comisión de Justicia para que emitiera su opinión, no hay evidencia alguna del cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 185 del Reglamento del Senado, en el sentido de que la Comisión de Gobernación acordara con la Comisión de Justicia el plazo para emitir opinión. Ello, pues al haberse ya citado para la sesión de Comisiones Unidas para la discusión y aprobación, ya no había tiempo para dar cumplimiento al mandato de la Junta Directiva.

- Finalmente, el dictamen recibido por parte de la Cámara de Diputados sufrió diversas modificaciones respecto de las que no tuvieron conocimiento, con la debida anticipación, las minorías parlamentarias; de modo que éstas ni siquiera contaban con un dictamen final debidamente estudiado para ser discutido.



## Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las violaciones al procedimiento legislativo

**190.** Esta Suprema Corte cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que provoca la invalidación total de un decreto que reforma, deroga y adiciona diversas leyes. En específico, se ha entendido que el régimen democrático establecido en el Texto Constitucional exige que en el propio órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, de representatividad y de democracia deliberativa.

**191.** De dichos precedentes conviene destacar las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005**,<sup>43</sup> **la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**;<sup>44</sup> **y 42/2015**.<sup>45</sup> La primera se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.<sup>46</sup> En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad que, en esencia, han sido las que han mantenido su vigencia hasta la fecha. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución

<sup>43</sup> Ver nota de pie de página 37.

<sup>44</sup> Ver nota de pie de página 33.

<sup>45</sup> Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz, sesión de tres de septiembre de dos mil quince, mayoría de siete votos.

<sup>46</sup> La acción de inconstitucionalidad 9/2005 se resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y presidente Azuela Güitrón; votaron en contra las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza.



Federal<sup>47</sup> y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la

<sup>47</sup> **Artículo 14 de la Constitución Federal**

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

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."



luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto– son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."<sup>48</sup>

**192.** Del precedente citado se advierte que para este Tribunal Pleno lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es: **a)** el respeto a las reglas de votación; **b)** la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones; y, **c)** la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, en un contexto de deliberación pública.

**193.** A partir del marco jurisprudencial anteriormente citado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que se han reiterado esos parámetros de regularidad constitucional atendiendo a las características y especificidades de cada caso concreto para determinar la invalidez o la validez del proceso legislativo, como son las acciones de inconstitucionalidad: **52/2006 y sus acumuladas 53/2006**

<sup>48</sup> Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada P. L/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo 27, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



**y 54/2006**, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete;<sup>49</sup> **42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**, resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;<sup>50</sup> **36/2013 y su acumulada 37/2013**;<sup>51</sup> **121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**;<sup>52</sup> **131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017**

<sup>49</sup> En este asunto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa porque las irregularidades advertidas en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del decreto, lo cual impidió que la minoría del Congreso tuviera la oportunidad de conocer el contenido de la reforma. Y segundo, porque si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos (ver nota de pie de página 33).

<sup>50</sup> En ese asunto se consideró que, si bien se había solicitado la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones (ver nota de pie de página 44).

<sup>51</sup> Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, unanimidad de nueve votos.

El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al advertir que no se había respetado el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, porque los diputados integrantes de la Legislatura habían tenido conocimiento del dictamen respectivo hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no había sido incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, con la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) ni había sido entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado (de Jalisco). Y no existió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece.

<sup>52</sup> Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, unanimidad de once votos.

En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de los precedentes.



y 136/2017;<sup>53</sup> 43/2018;<sup>54</sup> 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019;<sup>55</sup> 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020;<sup>56</sup> así como la **controversia constitucional 41/2014**.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, unanimidad de once votos.

Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al Texto Constitucional en cuestión, porque el dictamen de origen del decreto impugnado se había sometido a discusión en lo general y particular para finalmente ser aprobado por una votación calificada de las dos terceras partes de los presentes en la sesión integrantes de la Asamblea General, en la que precisamente se encontraban representadas todas las fuerzas políticas; y la convocatoria a la sesión plenaria había observado las formalidades que para ello exigía el reglamento interior y de prácticas parlamentarias.

<sup>54</sup> Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, sesión de veintisiete de julio de dos mil veinte, mayoría de nueve votos.

Este Pleno declaró la invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo debido a que el dictamen respectivo había sido aprobado el mismo día en que se sometió a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación y sin que existiera motivación alguna que justificara su incorporación en el orden del día sin la oportunidad debida, como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.

<sup>55</sup> Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, sesión de once de mayo de dos mil veinte, unanimidad de once votos.

En ese asunto se analizó todo el proceso legislativo del decreto impugnado y se indicó que si bien era cierto que en algunos precedentes (en específico en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), el Tribunal Pleno había considerado que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sin que se hubiere justificado la urgencia, impedía que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada por haber sido presentadas el mismo día en que fue discutida; lo cierto era que ese criterio no resultaba aplicable al caso en estudio, ya que en el asunto que se resolvía, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario habían sido expuestos con claridad por uno de los diputados integrantes de la Legislatura respectiva y avalados por veintiún votos de las diputadas y diputados presentes en la sesión, con un solo voto en contra, y además, ante la claridad del transitorio sometido a votación, su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no había sido afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión.

<sup>56</sup> Ver nota de pie de página 31.

El Pleno de la Suprema Corte concluyó que sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación. Ello, ya que: a) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, ya que de autos no se advirtió alguna irregularidad que les hubiera impedido participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad; la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a



194. Es importante también tomar en consideración el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021**,<sup>58</sup> resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno,<sup>59</sup> donde se dijo lo siguiente:

favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación; b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, pues las votaciones por las que se aprobó el dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas a las reglas establecidas por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a la votación en lo general del dictamen, el cual se aprobó por más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, mientras que las reservas también se aprobaron por mayoría; y c) En el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.<sup>57</sup> Ministro José Fernando Franco González Salas, sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, unanimidad de nueve votos.

En relación con los vicios en el procedimiento, este Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma porque previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, lo cual, en ese caso, impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

<sup>58</sup> Ver nota de pie de página 31.

<sup>59</sup> Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá en contra de los párrafos del veintidós al veintiséis, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del ciento dieciséis al ciento dieciocho, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.





"... Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que **ha venido flexibilizándose** últimamente, de tal manera que si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad,<sup>60</sup> se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados, con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,<sup>61</sup> **esos criterios se han venido modelando a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad**, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

**"Esas directrices establecidas en los precedentes más recientes son las que regirán el análisis del actuar parlamentario en el presente asunto.**

"...

"Podrían, en principio, parecer fundados los argumentos de los diputados accionantes, en el sentido de que la convocatoria a la reunión de la Comisión para la discusión del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia se publicó

<sup>60</sup> Como son las acciones de inconstitucionalidad: **52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** (ver nota de pie de página 33); **41/2014** (ver nota de pie de página 56); **36/2013** (ver nota de pie de página 51); **121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017** (ver nota de pie de página 52); y la **43/2018** (ver nota de pie de página 54).

<sup>61</sup> Como las **acciones de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019** (ver nota de pie de página 55) y **236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020** (ver nota de pie de página 31); así como en las **acciones de inconstitucionalidad 212/2020** (ver nota de pie de página 28); **193/2020** (Ministro ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, unanimidad de once votos); **179/2020** (Ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, unanimidad de once votos); **214/2020** (Ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, unanimidad de once votos); **131/2020 y su acumulada 186/2020** (Ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, unanimidad de once votos) y **285/2020** (Ministro ponente José Fernando Franco González Salas, sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, unanimidad de once votos).



en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día, por lo que no se realizó con la anticipación mínima de 48 horas a que se refiere el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados; además de que tampoco se circuló la propuesta de dictamen entre los integrantes de la Comisión con cinco días de anticipación.

"Sin embargo, del acta de la reunión virtual de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de veintidós de abril de dos mil veintiuno, se advierte que en ella se acordó dar paso con la Declaratoria de Publicidad del dictamen de la Comisión de Justicia, por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; y ... **La Mesa Directiva también acordó que se solicitaría la dispensa de trámites para su discusión y votación de inmediato en la sesión de esa misma fecha.**

"Y de la propia sesión llevada a cabo por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno) **se advierte que la dispensa de trámite fue convalidada por la Asamblea, pues en ella se consultó, en votación económica, si se autorizaba que se sometiera a discusión y votación de inmediato el dictamen de mérito, obteniéndose una votación mayoritaria por la afirmativa.** Además de que, de la lectura de las intervenciones por parte de todos los Diputados que participaron a lo largo de la sesión, se puede advertir que todos tenían un claro conocimiento sobre los puntos que se someterían a debate, y en específico, a lo relativo al artículo Décimo Tercero Transitorio. Por lo que en todo caso, las violaciones que pudieran haberse cometido no resultarían invalidantes al no haberse transgredido alguno de los principios parlamentarios a que se ha hecho mención en esta resolución.

"Y en cuanto a las mociones suspensivas, se advierte que los demandantes carecen de razón, pues éstas se sometieron a discusión, sin embargo, la mayoría votó por la negativa a tomarlas en consideración.

"Finalmente, cabe señalar que al haber quedado evidenciado que en esta etapa se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad (pues de la sesión respectiva se puede advertir claramente que en la discusión participaron



diversos diputados de todos los partidos políticos, quienes se pronunciaron sobre el contenido del dictamen que se sometió a su consideración), el procedimiento deliberativo culminó con la votación del dictamen respectivo, siguiendo las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

"De ahí que, aun cuando se considerara que la celeridad en el trámite legislativo del caso no cumplió con alguna de las formalidades establecidas en los Reglamentos y disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados, ello resultaría insuficiente para considerar que el proceso legislativo respectivo deba invalidarse. ..."

**195.** Del conjunto de precedentes mencionados, es posible advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que ha venido flexibilizándose, de tal manera que si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad<sup>62</sup> se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,<sup>63</sup> esos criterios se han venido moldeando a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

**196.** Del mismo modo, este Alto Tribunal ha reparado insistentemente en que la urgencia que lleva a una dispensa de trámites legislativos siempre debe obedecer a una causa real y que quede debidamente justificada.

<sup>62</sup> Como son las **acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** (ver nota de pie de página 33); **41/2014** (ver nota de pie de página 56); **36/2013** (ver nota de pie de página 51); **121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017** (ver nota de pie de página 52).

<sup>63</sup> Como las acciones de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020; 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020 (ver nota de pie de página 60).



**197.** En efecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que para el caso de notoria urgencia en la continuación del procedimiento legislativo con dispensa de trámites legislativos, se deben acreditar, por lo menos, las siguientes condiciones:

**a)** La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

**b)** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

**c)** Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca en afectación a principios democráticos.

**198.** Lo anterior tiene respaldo en las jurisprudencias que a continuación se reproducen:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto



de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXV, mayo de 2007, P./J. 33/2007, página 1524, registro digital: 172426).

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital: 167520).

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la



iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1109, registro digital: 167521).

"LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006). Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el



sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 35/2007, página 993, registro digital: 170709).

**199.** Por último y en relación con otros temas que atañen al proceso legislativo, es importante citar lo resuelto por el Tribunal Pleno al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**,<sup>64</sup> en la cual, por unanimidad de votos y en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

**200.** En ese precedente, además de explicar el parámetro de regularidad constitucional ya descrito, se formuló un especial pronunciamiento sobre el Reglamento de la Cámara de Senadores al haber sido inobservado en la aprobación del decreto entonces combatido, es decir, ahí se precisó que el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal reconoce una importancia principal a los reglamentos que emite cada una de sus Cámaras.

**201.** En la ejecutoria se declararon fundados los conceptos de invalidez porque se cometieron irregularidades con un efecto invalidante que impactaron en todo el procedimiento legislativo, las cuales consistieron en lo siguiente:

**a)** Durante la etapa previa a la discusión ante el pleno del Senado, respecto de las violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de Comisiones Unidas, convocatoria y sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, no se generó el dictamen conjunto correspondiente, por parte de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes así como de Estudios Legislativos,

<sup>64</sup> Ver nota de pie de página 42.



dentro de los treinta días hábiles siguientes contados a partir de la recepción de la minuta con proyecto de decreto que provenía de la Cámara de Diputados y que fue turnado desde el cinco de junio de dos mil diecisiete.

**b)** En la convocatoria a la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas que se llevó a cabo el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete no se otorgó un tiempo suficiente para el estudio y análisis del dictamen respectivo, en el entendido de que éste se distribuye a todos los integrantes de las Comisiones, por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse, máxime que varios senadores no recibieron en su oficina el dictamen impreso y aquellos que fueron notificados a través de correo electrónico tampoco pudieron recibir la documentación, ya que los archivos adjuntos, por el peso de la información que en ellos se contenía, ni siquiera pudieron ser enviados.

**c)** Durante el desarrollo de la reunión extraordinaria de Comisiones Unidas, convocada de manera irregular, debió existir conforme a las normas procedimentales que rigen los trabajos legislativos presentados en la modalidad de elaboración de un "dictamen conjunto" de Comisiones Unidas, acuerdo expreso de las Juntas Directivas para convocar a una reunión extraordinaria conjunta, y no como sucedió en el caso, en donde los secretarios de una de las Comisiones convocaron a la totalidad de los integrantes de las tres Comisiones, más aún cuando el presidente de la Junta Directiva convocante se opuso expresamente porque estimó que era indispensable realizar diversos ajustes al dictamen respectivo.

**d)** Respecto de trabajos legislativos que se llevan a cabo de manera "conjunta", existen requisitos previstos en el Reglamento del Senado que en el caso no se cumplieron derivado de lo precipitado que se llevó a cabo el procedimiento, pues la Junta Directiva de la Comisión coordinadora, en consulta previa con las otras Comisiones dictaminadoras, debió primeramente acordar la organización y el método de trabajo para el estudio conjunto de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes; de igual forma, la comisión que coordina los trabajos correspondientes acordar con la comisión opinante el plazo para emitir las observaciones conducentes, las cuales en todos los casos se remiten a la Comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen conjunto, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de todos los puntos de vista aportados, en el entendido de que dicha opinión debe ser





aprobada, además, por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite; por su parte, el proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras codictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas; por último, una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen conjunto se distribuye entre todos y cada uno de los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse ese dictamen. Exigencias que no se cumplieron ya que ni siquiera se respetó el plazo mínimo de veinticuatro horas para la distribución del dictamen conjunto que se analizó en la sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete por la mañana, máxime que la propia convocatoria había sido distribuida de manera irregular durante la noche previa a la celebración de la referida sesión de Comisiones Unidas.

**e)** Por lo que hace a las violaciones procedimentales que acontecieron el propio día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete en la sesión plenaria vespertina del Senado de la República, una vez concluida la sesión extraordinaria de Comisiones Unidas, no se cumplió con la exigencia fundamental contemplada por el propio Senado en su reglamento consistente en que los dictámenes que serán analizados en el Pleno del Senado, sin excepción alguna, deberán ser publicados en la Gaceta Parlamentaria al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación, de manera tal que, si no se cumple con el requisito ineludible de "publicación previa", el Pleno, por disposición reglamentaria expresa, estará impedido para analizar el dictamen respectivo, circunstancia que se agrava si se considera que el dictamen que aprobaron las Comisiones Unidas ni siquiera se contemplaba en el orden del día correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, sino que fue incluido de manera deliberada y obligada ya avanzada la sesión de Pleno y sin que tampoco se hubieren publicado los votos particulares con la anticipación mínima requerida de doce horas. Exigencias que tampoco se cumplieron en el caso, en el entendido de que tan pronto se concluyó la sesión extraordinaria de Comisiones Unidas, se ordenó su incorporación inmediata y discusión ante el Pleno del Senado de la República ese mismo día durante la tarde.

**f)** Finalmente, un dictamen con proyecto de ley únicamente se encuentra en condiciones de ser votado después de haberse efectuado dos lecturas ante



el Pleno en sesiones consecutivas, en la inteligencia de que el presidente de la Mesa Directiva no estaba en posibilidades de dispensar la primera lectura tal como lo solicitaron dos senadores mediante escrito presentado unos momentos antes de su análisis y discusión ante el Pleno, lo anterior derivado de que no se cumplió con el requisito de que el dictamen se hubiese publicado en la Gaceta del Senado al menos veinticuatro horas antes de su discusión, de ahí que no es posible considerar de manera alguna a la publicación como primera lectura del dictamen respectivo.

### **Marco normativo que rige el procedimiento legislativo federal**

**202.** A continuación, se hará referencia a las disposiciones que en opinión de los promoventes de la acción, inobservaron las Cámaras del Congreso de la Unión en el procedimiento legislativo que se examina.

**203.** En primer término, la **Constitución Federal** prevé en sus artículos 50, 70, 71 y 72, respectivamente, lo siguiente:<sup>65</sup>

<sup>65</sup> **"Artículo 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

**"Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).'

"El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

"La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

"Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia."

**"Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. Al presidente de la República;

"II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

"III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y,

"IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

"La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

"El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa



- El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. **(50)**.

- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas. **(70)**.

- El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. **(70)**.

- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: Al presidente de la República; a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión; las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. **(71)**.

- La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. **(71)**.

- El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida

---

deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

"No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución."

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"..."

"F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. ..."



y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. **(71)**.

- No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución. **(71)**.

- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. **(72)**.

- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente **(72, A)**.

- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción **(72, B)**.

- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen **(72, C)**.

- Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones **(72, D)**.



- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes **(72, E)**.

- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. **(72, F)**.

- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. **(72, G)**.

- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. **(72, H)**.

- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. **(72, I)**.



**204.** En lo que toca a la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, sus artículos 20, numeral 2, incisos c) y d), 66, numeral 1, inciso d), 85, 94 y 104,<sup>66</sup> regulan lo siguiente:

<sup>66</sup> **Artículo 20.**

" ...

"2. La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

"d) Incorporar en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno las iniciativas o minutas con carácter preferente para su discusión y votación, en el caso de que la comisión o comisiones no formulen el dictamen respectivo dentro del plazo de treinta días naturales."

**Artículo 66.**

"1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

" ...

"d) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación; ..."

**Artículo 85.**

"1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

"2. Las comisiones serán:

"a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

"b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

"c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional."

**Artículo 94.**

"1. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular."

**Artículo 104.**

"1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, salvo aquéllas que conozcan de una iniciativa preferente las cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la Legislatura. Ningún senador pertenecerá a más de cinco comisiones ordinarias, salvo Acuerdo de la Junta.

"2. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.



- Que la Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; e, incorporar en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno las iniciativas o minutas con carácter preferente para su discusión y votación, en el caso de que la comisión o comisiones no formulen el dictamen respectivo dentro del plazo de treinta días naturales **(20)**;

- Que la Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá, entre otras, la siguiente facultad: asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación **(66)**;

- Que la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones; así como que las comisiones serán: **a.** Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; **b.** Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; **c.** De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional **(85)**;

---

"3. Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno.

"4. Se podrá incrementar el número de miembros de las comisiones ordinarias, tomando en cuenta lo dispuesto en el numeral 2 de este artículo, siempre que haya Acuerdo de la mayoría de los integrantes de la Junta de Coordinación Política y sea aprobado por el Pleno.

"5. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir 'grupos de amistad' para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas."



- Que las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular **(94)**;

- Que las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, salvo aquellas que conozcan de una iniciativa preferente las cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la Legislatura. Ningún senador pertenecerá a más de cinco Comisiones ordinarias, salvo Acuerdo de la Junta **(104)**;

- Que para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las Comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes **(104)**;

- Que al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno **(104)**;

- Que se podrá incrementar el número de miembros de las comisiones ordinarias, tomando en cuenta lo dispuesto en el numeral 2 de este artículo, siempre que haya acuerdo de la mayoría de los integrantes de la Junta de Coordinación Política y sea aprobado por el Pleno **(104)**;

- A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas **(104)**;





205. A su vez el **Reglamento de la Cámara de Diputados**, en los artículos 59, 60, numeral 1, 62, numeral 2, 63, 79, 82 y 102 ordenan, respectivamente, lo siguiente:<sup>67</sup>

<sup>67</sup> " **Artículo 59.**

"1. La mesa directiva integrará el proyecto del orden del día de las sesiones que dará a conocer al Pleno con las propuestas que reciba oportunamente de la Junta, los dictámenes y resoluciones que le turnen las comisiones, así como los asuntos que reciba de la Cámara de Senadores, los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, los poderes locales de la Ciudad de México, los Municipios y los organismos públicos o en su caso, de los particulares.

"2. Cuando la Junta remita los asuntos a la mesa directiva, señalará los nombres de los diputados o diputadas que intervendrán en tribuna.

"3. Tendrán prioridad aquellos asuntos que impliquen un mayor interés público y los que por término constitucional, legal o reglamentario, requieran discusión y votación inmediata en el Pleno."

" **Artículo 60.**

"1. El presidente mandará publicar el orden del día en la Gaceta vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada sesión."

" **Artículo 62.**

" ...

"2. El orden del día de las sesiones contendrá, en el orden acordado por la mesa directiva, los apartados siguientes: Lectura del orden del día; lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la sesión anterior; comunicaciones oficiales; solicitudes de licencia y toma de protesta de diputadas y diputados; minutas; iniciativas de ley o de decreto del titular del Poder Ejecutivo Federal, de las Legislaturas de los Estados y de los senadores; propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara; declaratorias de publicidad de los dictámenes; declaratorias de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazos; dictámenes a discusión; iniciativas y minutas con vencimiento de plazo a discusión; agenda política; iniciativas de diputadas y diputados y a nombre de grupo; proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución; proposiciones a nombre de grupo; proposiciones de las diputadas y de los diputados; peticiones de particulares, efemérides, clausura y cita."

" **Artículo 63.**

"1. La mesa directiva cuidará y será responsable de que todos los asuntos incorporados en el orden del día estén fundados, motivados y cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

"2. Cuando un dictamen sea remitido a la mesa directiva, ésta tendrá tres días hábiles para hacer a las comisiones las sugerencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior.

"3. La mesa directiva sólo podrá hacer las sugerencias respecto a cuestiones técnicas del dictamen y no podrá hacer modificaciones al texto aprobado en comisiones.

"4. Cuando las comisiones acuerden con la mesa directiva los términos finales del dictamen, no podrán pasar más de dos sesiones ordinarias, sin que se incluya en el orden del día, para efectos de declaratoria de publicidad.

"5. El mismo plazo se observará para que sea presentado a discusión y votación en el Pleno. La excepción a esta norma sólo podrá darse cuando:

"1. La mesa directiva por conducto del presidente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, párrafo 2, inciso e) de la ley, devuelva el dictamen a la comisión respectiva, en virtud de que éste no cumple las normas que regulan su formulación y presentación; y,



- Que la Mesa Directiva integrará el proyecto del orden del día de las sesiones que dará a conocer al Pleno con las propuestas que reciba oportunamente

"II. La Junta acuerde postergar su presentación, hasta por siete días hábiles, sin posibilidad de prórroga."

**"Artículo 79.**

"1. El Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes, a través de:

"I. Acuerdos parlamentarios, que son resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara, previstas en la fracción I del artículo 77 constitucional,

"II. Puntos de acuerdo, que representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios, y

"III. Protocolarias, para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara. Tienen por objeto hacer un reconocimiento público a héroes, próceres o ciudadanos nacionales distinguidos, o a eventos históricos que por su relevancia o contribución a la Nación ameriten la entrega de un reconocimiento o la celebración de una sesión solemne. Las propuestas de reconocimiento deberán pasar por el análisis de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para estudiar su procedencia, revisar los criterios relativos y someterlos a la consideración del Pleno, a través del dictamen respectivo.

"2. Las proposiciones con punto de acuerdo se sujetarán a lo siguiente:

"I. Deberán presentarse a través de un escrito fundado, con una propuesta clara de resolutive y firmadas por sus autores;

"II. Las proposiciones presentadas por las diputadas y los diputados y las que se registren a nombre de Grupo, pasarán a comisión;

"III. Para presentar una proposición con punto de acuerdo ante el Pleno como de urgente u obvia resolución, deberá ser solicitada previamente por el diputado o diputada proponente o por la Junta mediante acuerdo, salvo aquellas sobre desastres naturales, que se presentaran con este carácter;

"IV. En cada Sesión la Junta podrá acordar la inscripción de hasta dos proposiciones con punto de acuerdo para que sean consideradas por el Pleno, a trámite de urgente u obvia resolución, atendiendo a los principios de equidad e inclusión de los grupos. En caso excepcional la Junta podrá acordar la inscripción de una proposición adicional;

"V. Las proposiciones que la Junta no considere proponer ante el Pleno con el carácter de urgente u obvia resolución, se tramitarán conforme al artículo 62, numeral 3, de este Reglamento;

"VI. Las proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución, serán discutidas y votadas directamente por éste. En caso de no ser así calificadas, el presidente las turnará a comisión; y,

"VII. El retiro de una proposición corresponde sólo a su autor y respecto a las que se presenten a nombre de grupo, el retiro podrá hacerlo el coordinador, en ambos supuestos, deberá solicitarse antes de iniciar la discusión en el Pleno.

"3. Las solicitudes de gestión, de ampliación de recursos, de información a una dependencia gubernamental, o peticiones para citar a comparecer a algún servidor público del Poder Ejecutivo Federal, no serán consideradas como proposiciones. Estas se sustanciarán de la siguiente manera:

"I. Las gestiones deberán exponerse de manera directa ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas;

"II. Las solicitudes de gestión o ampliación de recursos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán presentarse de manera directa ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en los términos que ésta determine;



de la Junta, los dictámenes y resoluciones que le turnen las comisiones, así como los asuntos que reciba de la Cámara de Senadores, los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, los Poderes Locales de la Ciudad de México, los Municipios y los organismos públicos o en su caso, de los particulares **(59)**;

- Cuando la Junta remita los asuntos a la Mesa Directiva, señalará los nombres de los diputados o diputadas que intervendrán en tribuna **(59)**;

- Que tendrán prioridad aquellos asuntos que impliquen un mayor interés público y los que por término constitucional, legal o reglamentario, requieran discusión y votación inmediata en el Pleno **(59)**;

- Que el presidente mandará publicar el orden del día en la Gaceta vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada sesión **(60)**;

- El orden del día de las sesiones contendrá, en el orden acordado por la Mesa Directiva, los apartados siguientes: Lectura del orden del día; lectura,

---

"III. Las solicitudes de información, a la dependencia gubernamental que corresponda, y

"IV. Las peticiones para que una comisión se reúna con algún funcionario público del Poder Ejecutivo Federal, deberán hacerse conforme a lo establecido en la Ley."

**"Artículo 82.**

"1. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

"2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

"I. Se tramite de urgente u obvia resolución, y

"II. Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

"III. Se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del Pleno."

**"Artículo 102.**

"1. Las iniciativas presentadas a nombre de grupo, las del titular del Poder Ejecutivo Federal, senadores y las Legislaturas de los Estados pasarán, desde luego a comisión. ..."



discusión y, en su caso, aprobación del acta de la sesión anterior; comunicaciones oficiales; solicitudes de licencia y toma de protesta de diputadas y diputados; minutas; iniciativas de ley o de decreto del titular del Poder Ejecutivo Federal, de las Legislaturas de los Estados y de los senadores; propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara; declaratorias de publicidad de los dictámenes; declaratorias de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazos; dictámenes a discusión; iniciativas y minutas con vencimiento de plazo a discusión; agenda política; iniciativas de diputadas y diputados y a nombre de grupo; proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución; proposiciones a nombre de grupo; proposiciones de las diputadas y de los diputados; peticiones de particulares, efemérides, clausura y cita **(62)**;

- Que la Mesa Directiva cuidará y será responsable de que todos los asuntos incorporados en el orden del día estén fundados, motivados y cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación **(63)**;

- Cuando un dictamen sea remitido a la Mesa Directiva, ésta tendrá tres días hábiles para hacer a las comisiones las sugerencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior **(63)**;

- Que la Mesa Directiva sólo podrá hacer las sugerencias respecto a cuestiones técnicas del dictamen y no podrá hacer modificaciones al texto aprobado en comisiones **(63)**;

- Cuando las comisiones acuerden con la Mesa Directiva los términos finales del dictamen, no podrán pasar más de dos sesiones ordinarias, sin que se incluya en el orden del día, para efectos de declaratoria de publicidad **(63)**;

- Que el mismo plazo se observará para que sea presentado a discusión y votación en el Pleno. La excepción a esta norma sólo podrá darse cuando: **I.** La Mesa Directiva por conducto del presidente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, párrafo 2, inciso e), de la ley, devuelva el dictamen a la comisión respectiva, en virtud de que éste no cumple las normas que regulan su formulación y presentación; y, **II.** La Junta acuerde postergar su presentación, hasta por siete días hábiles, sin posibilidad de prórroga **(63)**;



- Que el Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes, a través de: **I.** Acuerdos parlamentarios, que son resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara, previstas en la fracción I del artículo 77 constitucional; **II.** Puntos de acuerdo, que representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y Municipios; y, **III.** Protocolarias, para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara. Tienen por objeto hacer un reconocimiento público a héroes, próceres o ciudadanos nacionales distinguidos, o a eventos históricos que por su relevancia o contribución a la nación ameriten la entrega de un reconocimiento o la celebración de una sesión solemne. Las propuestas de reconocimiento deberán pasar por el análisis de la Comisión de Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias para estudiar su procedencia, revisar los criterios relativos y someterlos a la consideración del Pleno, a través del dictamen respectivo **(79)**;

- Que las proposiciones con punto de acuerdo se sujetarán a lo siguiente: **I.** Deberán presentarse a través de un escrito fundado, con una propuesta clara de resolutive y firmadas por sus autores; **II.** Las proposiciones presentadas por las diputadas y los diputados y las que se registren a nombre de grupo, pasarán a comisión; **III.** Para presentar una proposición con punto de acuerdo ante el Pleno como de urgente u obvia resolución, deberá ser solicitada previamente por el diputado o diputada proponente o por la Junta mediante acuerdo, salvo aquellas sobre desastres naturales, que se presentarán con este carácter; **IV.** En cada sesión la Junta podrá acordar la inscripción de hasta dos proposiciones con punto de acuerdo para que sean consideradas por el Pleno, a trámite de urgente u obvia resolución, atendiendo a los principios de equidad e inclusión de los grupos. En caso excepcional la Junta podrá acordar la inscripción de una proposición adicional; **V.** Las proposiciones que la Junta no considere proponer ante el Pleno con el carácter de urgente u obvia resolución, se tramitarán conforme al artículo 62, numeral 3, de este reglamento; **VI.** Las proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución, serán discutidas y votadas directamente por éste. En caso de no ser así calificadas, el presidente las turnará a comisión; y, **VII.** El retiro de una proposición corresponde sólo a su autor y respecto a las que se presenten a nombre de grupo, el retiro podrá hacerlo el coordinador, en ambos supuestos, deberá solicitarse antes de iniciar la discusión en el Pleno **(79)**;



- Que las solicitudes de gestión, de ampliación de recursos, de información a una dependencia gubernamental, o peticiones para citar a comparecer a algún servidor público del Poder Ejecutivo Federal, no serán consideradas como proposiciones. Estas se sustanciarán de la siguiente manera: **I.** Las gestiones deberán exponerse de manera directa ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas; **II.** Las solicitudes de gestión o ampliación de recursos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán presentarse de manera directa ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en los términos que ésta determine; **III.** Las solicitudes de información, a la dependencia gubernamental que corresponda; y, **IV.** Las peticiones para que una comisión se reúna con algún funcionario público del Poder Ejecutivo Federal, deberán hacerse conforme a lo establecido en la ley **(79)**;

- Que el dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido **(82)**;

- Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: **I.** Se tramite de urgente u obvia resolución, y **II.** Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta; **III.** Se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del Pleno **(82)**; y,

- Las iniciativas presentadas a nombre de grupo, las del titular del Poder Ejecutivo Federal, senadores y las Legislaturas de los Estados pasarán, desde luego a comisión **(102)**.



**206.** Finalmente, el Reglamento del Senado de la República, en los artículos 113, 130, numeral 1, fracción IX, 135, 139, 140, 147, 150, 182 y 188, detalla lo que a continuación se resume:<sup>68</sup>

<sup>68</sup> **"Artículo 113**

"1. Las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado.

"2. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias."

**"Artículo 130**

"1. El presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes:

"...

"XI. Solicitar la publicación en la Gaceta de las convocatorias a las sesiones de la comisión, así como de los documentos que deban difundirse en ese medio."

**"Artículo 135**

"1. Las comisiones ordinarias tienen adicionalmente las atribuciones siguientes:

"I. Dictaminar las iniciativas, minutas, proyectos y proposiciones que les son turnados;

"II. Celebrar reuniones de comisiones unidas en el Senado o en conferencia con comisiones de la Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el artículo 154 de este reglamento;

"III. Revisar y evaluar, en lo que corresponde, el informe sobre el estado que guarda la administración pública federal que presenta el presidente de la República, así como los que remiten los titulares de las dependencias y entidades federales, los órganos autónomos y cualquier otro ente público obligado."

**"Artículo 139**

"1. Las reuniones de las comisiones son ordinarias y extraordinarias. Para las primeras se emite convocatoria con una anticipación mínima de setenta y dos horas, mediante la publicación en la Gaceta, y el envío directo a cada integrante.

"2. Durante los recesos del Senado, las reuniones ordinarias se convocan cuando menos con cinco días de anticipación.

"3. Las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión. De ser posible, la convocatoria respectiva se publica en la Gaceta."

**"Artículo 140**

"1. Todas las convocatorias a reuniones de comisiones deben contener:

"I. Nombre de la comisión o comisiones que se convocan;

"II. Fecha, hora y lugar de la reunión;

"III. Tipo de la reunión, ya sea ordinaria o extraordinaria, de comisiones unidas o en conferencia;

"IV. El proyecto de orden del día; y

"V. Rúbrica del presidente de la Junta Directiva o, en su caso, de quien convoca.

"2. Junto con la convocatoria se envían a los integrantes de cada comisión los documentos que sustentan el desahogo del orden del día."

**"Artículo 147**

"1. Para que una reunión de comisión sea válida se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.

"2. En los casos de reuniones de comisiones unidas, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas.



- Que las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias **(113)**;

- Que el presidente de la Junta Directiva desempeña, entre otras funciones, la de solicitar la publicación en la Gaceta de las convocatorias a las sesiones de la comisión, así como de los documentos que deban difundirse en ese medio **(130)**;

- Que las comisiones ordinarias tienen adicionalmente las atribuciones siguientes: **I.** Dictaminar las iniciativas, minutas, proyectos y proposiciones que les son turnados; **II.** Celebrar reuniones de Comisiones Unidas en el Senado o en conferencia con comisiones de la Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el artículo 154 de este reglamento; **III.** Revisar y evaluar, en lo que corresponde, el informe sobre el estado que guarda la administración pública federal

---

"3. Cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente."

**"Artículo 150**

"1. Las decisiones en las comisiones se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes.

"2. Las votaciones sobre dictámenes o resoluciones requieren de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva comisión.

"3. Los dictámenes y resoluciones que se producen bajo la modalidad de trabajo en comisiones unidas, son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan.

"4. Las votaciones nominales se realizan a través del sistema electrónico."

**"Artículo 182**

"1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este reglamento.

"2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos."

**"Artículo 188**

"1. Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se consideran a favor del mismo.

"2. De no presentar voto particular, los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen.

"3. Si uno o más integrantes de las comisiones disienten de la mayoría a favor del dictamen, pueden presentar voto particular en los términos de este Reglamento."





que presenta el presidente de la República, así como los que remiten los titulares de las dependencias y entidades federales, los órganos autónomos y cualquier otro ente público obligado **(135)**;

- Que las reuniones de las comisiones son ordinarias y extraordinarias. Para las primeras se emite convocatoria con una anticipación mínima de setenta y dos horas, mediante la publicación en la Gaceta, y el envío directo a cada integrante; durante los recesos del Senado, las reuniones ordinarias se convocan cuando menos con cinco días de anticipación **(139)**;

- Que las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión. De ser posible, la convocatoria respectiva se publica en la Gaceta **(139)**;

- Todas las convocatorias a reuniones de comisiones deben contener: **I.** Nombre de la comisión o comisiones que se convocan; **II.** Fecha, hora y lugar de la reunión; **III.** Tipo de la reunión, ya sea ordinaria o extraordinaria, de Comisiones Unidas o en conferencia; **IV.** El proyecto de orden del día; y, **V.** Rúbrica del presidente de la Junta Directiva o, en su caso, de quien convoca.

- Que junto con la convocatoria se envían a los integrantes de cada comisión los documentos que sustentan el desahogo del orden del día **(140)**;

- Que para que una reunión de comisión sea válida se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes **(147)**;

- Que en los casos de reuniones de Comisiones Unidas, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas **(147)**;

- Que cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente **(147)**;

- Que las decisiones en las comisiones se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes **(150)**;



- Que las votaciones sobre dictámenes o resoluciones requieren de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva comisión **(150)**;
- Que los dictámenes y resoluciones que se producen bajo la modalidad de trabajo en Comisiones Unidas, son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan **(150)**;
- Que las votaciones nominales se realizan a través del sistema electrónico **(150)**;
- Que los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 del reglamento **(182)**;
- Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos **(182)**;
- Que todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las Comisiones Unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se consideran a favor del mismo **(188)**;
- Que de no presentar voto particular, los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen **(188)**;
- Que si uno o más integrantes de las comisiones disienten de la mayoría a favor del dictamen, pueden presentar voto particular en los términos de este reglamento **(188)**.

### **Desarrollo del procedimiento legislativo**

**207.** De acuerdo con los conceptos de invalidez, tal cual consta en autos,<sup>69</sup> el procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados se celebró los días seis

<sup>69</sup> Además de las constancias enviadas por las autoridades demandadas, se consultó en la página de internet siguiente: <https://web.diputados.gob.mx/inicio>.



y quince de diciembre de dos mil veintidós; y en la Cámara de Senadores del siete al catorce de diciembre de ese año; para un mejor entendimiento de los actos realizados, éstos se describen esquemáticamente:

Hora	Acto
<p>"9:30</p> <p>"Reunión Junta de Coordinación Política</p>	<p>"Inicio de la reunión el seis de diciembre de dos mil veintidós, de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados, en la que se acordó lo siguiente:</p> <p>"• Que para ese día se lleve a cabo una sesión ordinaria <u>presencial</u> a las 11:00 horas, en la que, entre otros puntos, se someta a discusión el dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.</p> <p>"• Y una segunda sesión <u>semipresencial</u> en la que, entre otros apartados, se previó una ronda de iniciativas y se anunció que el Grupo Parlamentario de Morena solicitaría que se dispensen los trámites para pasar a su discusión y votación de inmediato. Las iniciativas fueron las siguientes:</p> <p>"a. Que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.</p> <p>"b. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>"Lo que fue aprobado por mayoría."</p>
<p><b>Sesión ordinaria matutina</b> <b>6 de diciembre de 2022</b></p>	
<p>"14:25:42</p>	<p>"Se dio cuenta con el dictamen de la <u>iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política electoral.</u></p>



**"Se concedió el uso de la tribuna a diversos diputados, entre ellos, los siguientes:**

- "14:26:34
- "a
- "18:45:35
- " – Graciela Sánchez Ortiz (Morena).
  - " – Jorge Triana Tena (PAN).
  - " – José Elías Lixa Abimerhi (PAN).
  - " – Hamlet García Almaguer (Morena).
  - " – Rafael Alejandro Moreno Cárdenas (PRI).
  - " – Mario Miguel Carrillo Cubillas (Morena).
  - " – Rubén Ignacio Moreira Valdez (PRI).
  - " – José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña (PT).
  - " – Juan Ramiro Robledo Ruiz (Morena).
  - " – Elizabeth Pérez Valdez (PRD).
  - " – Jorge Álvarez Máynez (MC).
  - " – Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro (PRD).
  - " – Francisco Javier Huacus Esquivel (PRD).
  - " – Ivonne Aracely Ortega Pacheco (MC).
  - " – Martha Estela Romo Cuéllar (PAN).
  - " – Salvador Caro Cabrera (MC).
  - " – Carlos Alberto Puente Salas (PT).
  - " – Jorge Romero Herrera (PAN).
  - " – Moisés Ignacio Mier Velazco (Morena).
  - " – Aleida Alavez Ruiz (Morena).
  - " – Mario Rafael Llergo Latournerie (Morena).
  - " – Lidia García Anaya (Morena).
  - " – Paulina Rubio Fernández (PAN).



	<p>" – Pedro Vázquez González (PT).</p> <p>" – Lorena Piñón Rivera (PRI).</p> <p>" – Marcos Rosendo Medina Filigrana (Morena).</p> <p>" – Esther Berenice Martínez Díaz (Morena).</p> <p>" – Mario Alberto Rodríguez Carrillo (MC).</p> <p>" – Sergio Carlos Gutiérrez Luna (Morena).</p> <p>" – Karla María Rabelo Estrada (Morena).</p> <p>" – Fausto Gallardo García (PVEM).</p> <p>" – Karina Marlen Barrón Perales (PRI).</p> <p>" – Julieta Andrea Ramírez Padilla (Morena).</p>
<p>"18:51:11</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Muchas gracias, diputado Elías Lixa Abimerhi. Con esta intervención termina la primera ronda de discusión. Y, por lo tanto, le pido a la secretaría que consulte en votación económica si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general.</p>
<p>"18:51:52</p> <p>"18:51:52</p>	<p><b>"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:</b> En votación económica se consulta a la asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Diputado presidente, mayoría por la afirmativa.</p> <p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Suficientemente discutido en lo general. Ahora informamos a esta asamblea que para la discusión en lo particular se han presentado propuestas de modificación a los siguientes artículos del dictamen: artículos 35, 41, 52, 53, 54, 55, 56, 99, 115, 116, transitorios segundo, cuarto, quinto y octavo.</p>
<p>"18:53:07</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se pide a la secretaría que abra el sistema electrónico de votación, hasta por hasta (sic) minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular de aquello que no ha sido reservado.</p>



"18:53:17	<p><b>"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:</b> Háganse los avisos a que se refiere el artículo 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Ábrase el sistema electrónico de votación, hasta por diez minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular de lo no reservado.</p>
"19:06:02	<p><b>"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:</b> Ciérrase el sistema electrónico de votación. <b>Señor presidente, le informo que se emitieron 269 votos en pro, 1 abstención y 225 votos en contra. No hay mayoría calificada.</b></p>
"19:06:38	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> En virtud de no alcanzarse la mayoría calificada, con fundamento en lo que dispone la fracción G del artículo 72 constitucional y en términos del artículo 232, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, <b>se desecha el proyecto de decreto.</b></p>
"19:07:46	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se levanta la sesión presencial y solicito a la asamblea permanecer en el salón de sesiones para llevar a cabo la sesión vespertina, en modalidad semipresencial, en 30 minutos. El registro de asistencia estará disponible a partir de este momento por medio de la aplicación instalada en los teléfonos celulares de las y los diputados."</p>
<b>Sesión ordinaria vespertina 6 de diciembre de 2022</b>	
"22:05:31	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda (22:05 horas):</b> Se abre la sesión ordinaria correspondiente al martes 6 de diciembre del año 2022, en modalidad semipresencial.</p> <p>"...</p> <p><b>"La secretaria diputada Sarai Núñez Cerón:</b> Se recibieron del titular del Poder Ejecutivo Federal las siguientes iniciativas:</p>
"22:05:46	<p><b>"La secretaria diputada Sarai Núñez Cerón:</b> Uno. Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>



"22:05:54	" <b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Túrnese a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Transparencia y Anticorrupción para su dictamen.
"22:06:07	" <b>La secretaria diputada Sarai Núñez Cerón:</b> Dos. Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.
"22:06:15	" <b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Túrnese a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Gobernación y Población, y de Justicia para su dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión.
"22:11:18	"Se decretó un receso.
"23:02:28	"Se reanudó la sesión.
"23:03:21	" <b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Entramos al capítulo de <u>iniciativas</u> .  "Tiene la palabra la diputada Graciela Sánchez Ortiz, del Grupo Parlamentario de Morena, hasta por diez minutos, para presentar dos iniciativas.  "La primera, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.  "La segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. <sup>70</sup>

<sup>70</sup> Cada una de las iniciativas contiene la reforma a las siguientes disposiciones. Del decreto impugnado, las siguientes:

**Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**

**Artículo primero.** Se **reforman** los artículos 1; 2; 3; 4, párrafo primero y sus fracciones I, II, IV, VI, VII, VIII, X y XII; 5, párrafo primero y sus incisos a, b, d, e, f, g, h, i y j, y párrafo tercero; 6; 7; 8, párrafo primero y sus fracciones III y VIII; 9, párrafo primero y sus fracciones I y II; 10; 14, párrafo primero; 17, párrafo segundo, fracción IV; 19; 20; 21, párrafos primero y segundo; 22; 23, párrafos primero y segundo; 24, párrafos primero y segundo; 25; 26, párrafos primero y segundo; 27; 28; 29, párrafo primero; 30, párrafo primero; 31; 32, párrafo primero; 38, párrafo primero; 39; 40; 42, párrafos primero, segundo y su fracción I; 43, párrafo primero; 44, párrafo primero y sus fracciones I y II, y 45, así como las denominaciones de los capítulos I y V del Título II; se **adicionan** los artículos 2, párrafos segundo y tercero; 3 Bis; 4, fracción VIII Bis; 5 Bis; 9, fracciones I, incisos a, b, c, d, e y f, y II, incisos a, b y c; 14 Bis; 18 Bis; 18 Ter; 18 Quater; 23, párrafo tercero; 26, párrafo tercero; 27, párrafos segundo y tercero; 27 Bis y 28, párrafos segundo y tercero, y se **derogan** los artículos 5, párrafos primero, inciso c, y segundo; 9, fracciones III y IV; 14, párrafos segundo, tercero y cuarto; 24, párrafo segundo, fracciones I, II y III; 29, párrafos segundo y tercero; 30, párrafo segundo; 32, párrafo segundo, y 44, fracción III, de la Ley General de Comunicación Social

Del otro decreto fueron las siguientes:

**Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos en materia electoral**

**Artículo primero.** Se **reforman** los artículos 1, numeral 4; 2, numeral 1, incisos b) y d); 3, numeral 1, incisos a), b) y d bis); 7, numeral 4; 9, numeral 1, inciso b); 10, numeral 1, incisos e) y f); 11, numeral 1; 12, numerales 1 y 2; 14, numeral 2; 25, numeral 1; 27, numeral 1, 28, numeral 2, inciso c); 30, numeral 3; 31, numerales 2, 3 y 4; 32, numeral 1; 33, numeral 1; 34, numeral 1, incisos a) y b); 36, numeral 4; 38, numerales 1, párrafo primero y su inciso i), y 3; 39, numeral 6; 40, numeral 2; 41, numeral 2; 42, numerales 2, 4, 6, 7, 8, 9 y 10; 43, numeral 2; 44, numeral 1, incisos a), d), e), f), h), k), l), ñ), p) r), s), u), w), x) z), bb), dd), gg) y jj); 45, numeral 1, incisos e), l) y ñ); 46, numeral 1, párrafo primero y sus incisos d) y n); 47, numerales 1 y 2; 48, numeral 1, párrafo primero y sus incisos a), b), e), g) y o); 49, numeral 1; 50, numeral 1; 51, numeral 1, párrafo primero y sus incisos f), m), ñ), r), v) y w); 52, numerales 1 y 2; 54, numeral 1, párrafo primero y sus incisos a), i), j), k), m) y ñ); 55, numeral 1, párrafo primero y sus incisos c), e), h), m), ñ) y o); 56, numeral 1, párrafo primero y sus incisos a), b), d), g), h) e i); 57, numeral 1, párrafo primero y su inciso c); 58, numeral 1, párrafo primero y sus incisos a) y n); 59, numeral 1, párrafo primero y sus incisos a), c) e i); 61, numeral 6; 62, numerales 1, 2, 3 y 4; 63, numeral 1, párrafo primero y sus incisos a) y e); 64, numerales 1, párrafo primero y sus incisos a), e) y f), y 2; 65, numerales 1, 2, 3 y 4; 66, numerales 1, inciso a), y 4; 67, numerales 1, 2 y 4; 68, numeral 1, párrafo primero y sus incisos c), g) y l); 70, numeral 1, párrafo primero; 71, numerales 1, inciso b) y 2; 72, numeral 1; 73, numeral 1; 74; 75, numeral 1; 76 numerales 1, 2, 3 y 4; 77, numerales 1, 2 y 4; 78, numerales 1 y 5; 79, numeral 1, incisos f), h) y l); 80, numerales 1, incisos a), c) y g), y 3; 82, numerales 3, 4 y 5; 83, numeral 1, incisos a), f) y h); 84, numeral 1, incisos d) y e); 85, numeral 1, incisos a), h) e i); 86 numeral 1, incisos a) y d); 90, numeral 1; 91, numeral 2; 95, numeral 1; 98, numeral 3; 100, numeral 2, incisos a) y j); 101, numeral 1, incisos b) y c); 102, numeral 2, incisos f) y g); 103, numerales 1, 2 y 4; 104, numeral 1, incisos n) y q); 116, numeral (sic); 117, numeral 1, incisos h), i) y j); 119, numerales 1 y 2; numerales 5, 6, 7, 10 y 12 (sic); 125, numeral 1; 126, numerales 1 y 4; 131, numeral 2; 135 numerales 1 y 2; numerales 2, 4 y 8 (sic); 143, numeral 1, inciso b) y c); 144, numeral 1; 145, numeral 1; 148, numeral 1; 149, numeral 1; 150, numerales 1, 3 y 4; 151, numeral 3; 155, numerales 2, 4, 9 y 10; 157, numerales 1, 2 y 3; 158, numerales 1 y 5; 162, numeral 1, incisos c), d), e) y f); 163, numerales 1 y 2; 173, numerales 2 y 5; 176, numeral 3; 181, numeral 3; 183, numerales 2, 3 y 4; 184, numerales 1, incisos a) y b), 4 y 5; 187, numeral 1; 188, numeral 1, inciso e); 190, numeral 3; 191, numeral 1, inciso f); 192, numerales, 1, incisos a), d), e), i), k) y ñ), 2, 3 y 4; 194, numeral 1, inciso d); 195, numerales





2 y 3; 196, numerales 1, 2 y 3; 197, numeral 1; 198 numeral 1; 199 numeral 1, 200, numerales 1 y 2; 209, numerales 1 y 5; 214, numeral 2; 216, numeral 1; 217, numeral 1, inciso g); 218, numerales 4 y 5; 220, numerales 1 y 2, 225, numerales 1, 3 y 7; 226, numeral 1, inciso a); 229, numerales 1, 2, 3 y 4; 239, numeral 8; 243, numeral 4, incisos a) y b), fracción I; 247, numeral 2; 250, numerales 1, inciso c), y 4; 253, numeral 6; 254, numerales 1, incisos b), c), d), e), f), g) y h), 2 y 3; 256, numeral 1, incisos a) y b); 258, numeral 1; 259, numeral 1; 260, numeral 1, inciso g); 261, numeral 1, inciso b); 262, numeral 1; 264, numerales 1, incisos f), g), y h), 3 y 4; 265, numeral 2; 268, numeral 2, inciso a); 269, numerales 2, 3 y 4; 273, numerales 1, 4, incisos a) y b), 6 y 7; 277, numeral 1; 280, numeral 3, inciso d); 286, numeral 2; 287, numeral 1; 288, numeral 3; 289, numeral 2, incisos b) y c); 290 numerales 1, inciso f), y 2; 293, numerales 1 y 4; 294, numerales 1 y 2; 295, numeral 1, incisos a), b) y c); 296, numeral 1; 303, numerales 1 y 2; 304, numeral 1, inciso c); 305 numeral 1; 307, numeral 1, inciso b); 309, numeral 1; 310, numerales 1 y 3; 311, numerales 1, incisos a), b) y c), 3, 4 y 6; 327, numeral 2; 329, numerales 1, 2 y 3; 330, numeral 1, incisos a) y b); 331, numerales 1, 2, 3, inciso a), 4, 5 y 6; 332, numeral 1, incisos b) y c); 333, numeral 1; 334, numeral 1; 335, numeral 3; 336, numerales 2, inciso a), 3 y 4; 339, numerales 1, 3 y 5; 340, numerales 3 y 4; 341, numerales 1 y 2; 345, numerales 1, 2 y 3; 346 numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6; 347, numeral 1 y 2, incisos a) y e); 350, numeral 1; 351, numerales 1, 2 y 3; 352, numeral 1; 354, numerales 1 y 2; 355, numeral 1; 360, numeral 1; 368, numeral 2, incisos b) y c); 371, numerales 1, 2 y 3; 373, numeral 2; 377, numeral 1; 380, numeral 1, inciso d), subincisos ii) y iii); 387, numeral 1; 394, numeral 1, inciso f), subincisos ii) y iii); 401, numeral 1, incisos b) y c); 404, numeral 2; 416, numeral 1; 418, numeral 1; 421, numeral 1, inciso c); 425, numeral 1; 426, numerales 1 y 2; 428, numeral 1, párrafo primero; 429, numerales 1 y 2; 430, numeral 1, párrafo primero; 431, numeral 1; 442, numerales 1, inciso f) y 2, párrafo primero; 443, numeral 1, incisos d) y j); 446, numeral 1, inciso m); 449, numeral 1, incisos c), d) y e); 456, numeral 1, incisos a), fracción II, b), fracción II, c), fracciones I y II, d), fracciones I y II, e), fracciones II, III y IV; f), fracción III, g), fracciones II y IV; h), fracción II, e i), fracción II; 458, numerales 1, inciso a), 2 y 7; 459, numerales 1, incisos b) y c), 2 y 3; 461, numerales 1, 8 y 9; 465, numerales 1, 2, inciso f), 3, 5, 6, 7, 8, párrafo primero, y 9; 466; numerales 2, inciso c), 3, 4 y 5; 467, numeral 1; 468, numerales 2, 3, 4, 5 y 6; 469, numerales 1, 2, 3, incisos a), b) y c), y 5, inciso d); 470, numerales 1, párrafo primero, y 2; 471, numerales 4, 5, párrafo primero, 6, 7 y 8; 472, numerales 1 y 3, incisos a), c) y d); 473; numerales 1, párrafos primero y tercero, y 2; 474, numerales 1, incisos a), b) y c), 2 y 3; 474 Bis, numerales 1, 2, 3, 5, 6, párrafo primero, 7, 8 y 9; 475, numeral 1; 476, numerales 1 y 2, párrafo primero y sus incisos d) y e); 478, numeral 1, y 490, numeral 1, incisos q) y s), así como las denominaciones del Libro Primero y de su Título Único; del Libro Segundo y de sus títulos Primero, Segundo y Tercero; del Libro Tercero; de las secciones Cuarta y Sexta del Capítulo II del actual Título Primero del Libro Tercero; de los capítulos III y IV del actual Título Primero del Libro Tercero; de las secciones primera, segunda y tercera del actual Capítulo III del actual Título Primero del Libro Tercero; de las secciones primera, segunda, tercera y cuarta del Capítulo IV del actual Título Primero del Libro Tercero; del Capítulo III del Título Segundo del Libro Tercero; del Título Tercero del Libro Tercero; del Capítulo V del Título Primero del Libro Cuarto; de los capítulos II y V del Título Segundo del Libro Cuarto; del Capítulo VI del Título Primero del Libro Quinto; del Capítulo I del Título Cuarto del Libro Quinto; se **adicionan** los artículos 3, numeral 1, inciso d ter); 5, numerales 3 y 4; 6, numeral 1, párrafo segundo; 7, numeral 6; 11, numeral 4; 11 Bis; 31, numeral 5; 32, numerales 2 y 3 y se recorre el numeral 2 para ser 4; 35 numeral 2; 36, numeral 4, párrafo segundo; 42, numerales 11, 12 y 13; 43, numeral 3; 44, numeral 1, incisos kk), ll), mm), nn), ññ) y oo); 48, numeral 1, incisos p) y q); 49, numeral 2; 52, numerales 3 y 4; 54 numeral 1, inciso o); 55, numerales 1, incisos p), q), r), s) y t), y 2; 56, numeral 1, incisos j), k), l), m), n) y ñ); 57, numeral 2; 58, numerales 1, incisos ñ) y o), y 2; 60 Bis; 62, numerales 5 y 6; 80 Bis; 80 Ter; 80 Quater; 80



	<p>"En consecuencia, tiene la palabra la diputada Graciela Sánchez Ortiz, para hacer la presentación correspondiente. Adelante, diputada Sánchez Ortiz.</p>
"23:04:21	<p><b>"La diputada Graciela Sánchez Ortiz:</b> Con su permiso, señor presidente.</p> <p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Adelante, por favor.</p> <p><b>"La diputada Graciela Sánchez Ortiz:</b> Hago entrega a usted de la versión con algunos cambios y modificaciones actualizada, una propuesta de reforma a dos leyes que hacemos nuestra el Grupo Parlamentario de Morena, el Grupo del Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecológico. Hago entrega ...</p> <p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Queda entregada y registrada en la Mesa Directiva.</p> <p>"...</p>

Quinquies; 84, numeral 1, inciso f); 85 numeral 1, inciso j); 98, numeral 4; 99, numerales 3, 4 y 5; 72, numeral 5; 102, numeral 2, inciso h); 157, numeral 4; 162, numeral 1, inciso f); 173, numeral 7; 216, numerales 2, 3 y 4; 220, numeral 3; 250 Bis; 254, numerales 1, incisos i) y j), y 4; 262, numeral 2, incisos a), b), c) y d); 269, numeral 5; 273, numerales 4, inciso c), y 8; 284 Bis; 284 Ter; 288, numeral 5; 331, numerales 7, 8 y 9; 343, numeral 4; 346, numeral 7; 449, numeral 2; 459, numerales 2, incisos a) y b), 3, numeral a), 4, 5 y 6; 475, numeral 2, así como el Título Primero con un Capítulo Único al Libro Tercero, con los artículos 28 Bis y 28 Ter y el actual Título Primero se recorre para ser Título Primero Bis; el Capítulo III Bis al actual Título Primero del Libro Tercero; la Sección Quinta al Capítulo IV del actual Título Primero del Libro Tercero; el Título Sexto con cuatro capítulos y los artículos 125 Ter a 125 Septies; el Capítulo VIII al Título Segundo del Libro Quinto, con sus artículos 272 Bis al 272 Sexies, y se derogan los artículos 28, numeral 2, incisos a) y b); 30, numerales 2 y 4; 32, el actual numeral 2, inciso i); 33 numeral 1, incisos a) y b); 34, numeral 1, incisos c) y d); 42, numerales 3 y 5; 45, numeral 1, incisos f), h) y k); 46 inciso e); 48, numeral 1, incisos c), d), f), h), i), j), k), l), m), n) y ñ); 51, numerales 1, incisos e), j), k), l), n), o), q) y t), 2 y 3; 53; 57, numeral 1, inciso f); 58, numeral 1, inciso i); 59, numeral 1, incisos e), f) y g); 60; 71, numeral 1, inciso a); 72, numerales 2, 3 y 4; 162, numeral 1, inciso b); 184, numeral 2; 189; 21, 202, 203, 204, 205, 206, 261, numeral 1, inciso d); 263; 269, numeral 1, incisos b) y c); 303, numeral 3, inciso f); 311, numeral 2; 334, numeral 2; 339, numerales 2 y 4; 340, numerales 1 y 2; 342; 343, numeral 1; 344; 346 numeral 1, incisos a) y b); 348; 349; 355 numeral 2; 422; 456, numeral 1, incisos c), fracción III, d), fracciones III, IV y V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ...



	<p><b>"La diputada Graciela Sánchez Ortiz:</b> Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución.</p> <p>" ...</p>
<p>"23:11:51</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Tal y como ha sido solicitado por quien acaba de hacer uso de la voz en la tribuna, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, consulte la secretaría, en votación económica, si las iniciativas se consideran de urgente resolución, se le dispensen todos los trámites y se someta a discusión y votación de inmediato ...</p>
<p>"23:12:06</p>	<p><b>"La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Mayoría por la afirmativa, señor presidente ...</p>
<p>"23:12:14</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se considera de urgente resolución y se le dispensan los trámites.</p>
<p>"23:13:41</p>	<p>"En consecuencia, está (sic) a discusión ambos proyectos de decreto. ...</p>
<p>"23:14:28</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se han presentado diversas mociones suspensivas. Se les otorgará el uso de la voz en la tribuna hasta por cinco minutos. En primer lugar, tiene la palabra el diputado Marco, el diputado Humberto Aguilar Coronado, del Partido Acción Nacional. Adelante, diputado Aguilar Coronado.</p>
<p>"23:20:21</p>	<p><b>"El diputado Marco Humberto Aguilar Coronado:</b> Con su permiso, señor presidente.</p>
	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Adelante.</p> <p><b>"El diputado Marco Humberto Aguilar Coronado:</b> Señoras y señores legisladores, el proceso legislativo que está iniciando no cumple con lo previsto en la normativa interna de esta Cámara, por lo que es necesario interrumpir</p>



la discusión del presente asunto, para que se remita a comisiones para debatir y presentar un dictamen. Por eso estas mociones suspensivas.

"Lo están haciendo con un desaseo legislativo que no respeta los requisitos mínimos de lo que contiene nuestro reglamento. Estamos ante una conducción de la política interna de la Cámara inadecuada, como todo lo que se presenta en este gobierno.

"Se deben subsanar las violaciones al procedimiento legislativo y discutir de manera exhaustiva, con apego al reglamento, la propuesta que se somete a discusión para garantizar un debido proceso legislativo a la altura de lo que las mexicanas y los mexicanos quieren.

"La iniciativa que les vino a traer el secretario de Gobernación es para que ustedes crean, ahora en el ambiente mundialista, que nos empatan el marcador después de que no alcanzaron la mayoría constitucional para reformarla. Uno a cero, sin decoro alguno, sin decoro alguno y sin respetar las etapas procesales pretenden dispensarle todos los trámites para aprobarla, lo que contradice el espíritu democrático que debe regir el actuar de esta soberanía.

"En el presente proyecto presentado ninguna de las etapas es respetadas por ustedes, pues les dieron el orden de aprobar las piezas legislativas que hasta ustedes desconocen.

"¿O qué? ¿Se van a atrever a decir que conocen el contenido de las iniciativas? No sean cínicos, no sean hipócritas, no sean mentirosos, no sean ignorantes, no sean indolentes. Reconozcan que no la conocían, ustedes menos.

"Recuerden que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad que ha pronunciado en el sentido de que se debe respetar el proceso legislativo que rige el trámite parlamentario en el Congreso, pues de lo contrario, se generarían violaciones trascendentes a la validez de las normas que se discutirían.



	<p>"Votar hoy el plan B del presidente se traduce en una violación democrática contraria a los principios de deliberación y participación de las fuerzas políticas representadas. Así lo sostuvo el máximo tribunal constitucional. Lean la acción de inconstitucionalidad ... mencionó que, por no cumplirse con las normas de procedimiento legislativo, se violó el principio de participación y deliberación democrática.</p> <p>"La mayoría indolente y servil hoy votará a favor de esto que acaban de dispensar de trámites para cumplir con la instrucción de su jefe. Acción Nacional no rehúye el debate, sólo que exige que se dé en los cauces y tiempos de las reglas que rigen la vida de esta Cámara, sin albazos ni imposiciones desde otro poder.</p> <p>"Entiéndanlo, no es una iniciativa preferente del presidente, ya la turnaron, es a comisiones, y ahora ustedes hacen una copia fiel de la misma para presentarla. Tuvieron que venir a ponérselas en la frente a ver si por ósmosis le entienden al tema electoral. Ya les dieron la instrucción que los pinta de cuerpo completo en la irresponsabilidad legislativa.</p> <p>"No le van a mover una sola coma porque se enoja el presidente, pero los mexicanos están atentos y saben que están votando lo que desconocen y lo que no entienden, por una sencilla razón: estas iniciativas son producto del rencor, del odio y de la falta de reconocimiento a la autoridad electoral porque no creen en la democracia. Ustedes sólo saben obedecer, eso es lo que saben hacer.</p> <p>"Sí, la van a sacar adelante, pero está demostrado que ustedes no legislan porque no son legisladores, obedecen y son ahora empleados del secretario de Gobernación. Gracias, presidente ...</p>
<p>"23:19:17</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Gracias por su participación, diputado Aguilar Coronado.</p> <p>"Consulte la secretaría en votación económica si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva que se acaba de presentar para su discusión ...</p>



"23:19:45	<p><b>"La secretaria diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal:</b> En votación económica se pregunta a la asamblea si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva para su discusión. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Señor presidente, mayoría por la negativa ...</p>
"23:19:53	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se desecha. Seguimos con el apartado de mociones suspensivas.</p> <p>"Ahora tiene la palabra el diputado Salomón Chertorivski Woldenberg, hasta por cinco minutos. Adelante, diputado Chertorivski Woldenberg.</p> <p>"El diputado representa al Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Adelante, señor diputado Chertorivski. Tiene usted la palabra hasta por cinco minutos.</p>
"23:20:21	<p><b>"El diputado Salomón Chertorivski Woldenberg:</b> Desprecio absoluto a la división de Poderes. Un desprecio absoluto a la dignidad de este recinto. Un desprecio absoluto a quienes nos votaron. Un desprecio absoluto a la integridad de las y los legisladores. Un desprecio absoluto, vaya, a este Poder Legislativo, incluyéndolos a ustedes.</p> <p>"La dignidad hoy está mancillada, nos ha despreciado el Poder Ejecutivo y lo han convalidado con esta dispensa de trámites que no tiene precedente. A las 10:12 PM se subió una iniciativa, a las 10:12 PM y hoy nos vienen a entregar los cambios a esa misma iniciativa, 300 páginas que quién leyó, que quién revisó, que no pasó por parlamentos abiertos, que no pasó por comisiones.</p> <p>"¿Quién discutió, quién elaboró? Cuando se supone estamos en el proceso más importante para la democracia de nuestra nación, si todavía creemos que la democracia es algo por lo que tenemos que velar. Antes, cuando estábamos en la discusión de la posible reforma electoral decíamos, no es momento antes de una elección presidencial iniciar esta discusión. Hoy, hacerlo además burlándose del Poder Legislativo en su conjunto, es simple y llanamente una burla y una vergüenza al pueblo de México, a la democracia que juraron defender.</p>



	<p>"Las 8 reformas electorales anteriores, desde 1977, construyeron un andamiaje sobre 5 grandes temas que dieron hoy la columna vertebral del IFE, INE que nos permite transitar en democracia y en pluralidad, esos temas fueron la imparcialidad, la equidad, la certeza, la traducción de votos en escaños y la búsqueda de la no exclusión.</p> <p>"Se han enfocado a olvidarse de todo por lo que este país luchó las últimas décadas y hoy quieren aprobar vergonzantemente una iniciativa que ni siquiera ha dado trámite legal y por eso les decimos no podemos convalidar esta reforma espuria, este trámite vergonzoso, esta iniciativa que nos avergüenza como legisladores.</p> <p>"Y, saben qué, si aquí la votan a favor, les anticipo que el Senado de la República no dispensará los trámites y se tendrá que discutir, y si se llega a votar a favor en el Senado de la República nos vemos en la Corte, porque la Suprema Corte de Justicia de manera clara y enfática tiene ya precedentes y por unanimidad en donde nos van a volver a enmendar la plana por violaciones graves al proceso legislativo.</p> <p>"Y, que se sepa con toda claridad por parte, insisto, de quienes nos votaron, a ustedes, a nosotros y a quienes nos debemos, 2024 seguramente será una contienda muy competida y sabemos que uno de los jugadores además desde el gobierno está dispuesto a hacer trampa, lo ha hecho todos los días anticipando campañas, utilizando recursos ilegales, por eso, para esa campaña competida y tramposa del 24 necesitamos el árbitro electoral más fuerte que esta insipiente democracia ha tenido, y por eso desde Movimiento Ciudadano les decimos: defender al INE es de defender a México, y no pasará por nosotros ...</p>
<p>"23:25:51</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Gracias por su participación, diputado Chertorivski. Ahora tiene la palabra ... Antes de dar la palabra vamos a consultar a la secretaria en votación económica si toma en consideración de inmediato la moción suspensiva que se ha puesto a discusión ...</p>
<p>"23:26:23</p>	<p><b>"La secretaria diputada Sarai Núñez Cerón:</b> En votación económica se pregunta a la Asamblea si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva para su discusión. Las diputadas y los diputados que estén por</p>



	<p>la afirmativa sírvanse a manifestarlo (votación). Gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse a manifestarlo (votación). Gracias. Señor presidente, mayoría por la negativa ...</p>
"23:26:29	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se desecha. Y en consecuencia seguimos con la siguiente intervención a cargo del diputado Miguel Ángel Torres Rosales, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Adelante, diputado Torres Rosales, tiene usted la palabra ...</p>
"23:34:15 "a las "00:56:34	<p><b>"Se concedió el uso de la tribuna a diversos Diputados, entre ellos, los siguientes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>" – Jaime Bueno Zertuche (PRI);</li><li>" – Jesús Alberto Velázquez Flores (PRD);</li><li>" – Olga Luz Espinosa Morales (PRD);</li><li>" – Amalia Dolores García Medina (MC);</li><li>" – Ángel Benjamín Robles Montoya (PT);</li><li>" – Gerardo Fernández Noroña (PT);</li><li>" – Leonel Godoy Rangel (Morena);</li><li>" – Carlos Alberto Puente Salas (PVEM);</li><li>" – Carlos Iriarte Mercado (PRI);</li><li>" – Karla Amaya Villalobos (PRI);</li><li>" – Joana Alejandra Felipe Torres (PAN);</li><li>" – Jorge Triana Tena (PAN); y,</li><li>" – Leonel Godoy Rangel (Morena).</li></ul>
"1:16:19	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Así queda registrada su decisión, diputada Bonilla Herrera. Habiendo retirado su derecho de hacer uso de la tribuna cada una de las diputadas que se habían inscrito, esta presidencia está procesando las reservas que se presentaron. Una vez que acabemos ese procesamiento,</p>





	<p>daremos paso a la votación correspondiente. Por lo tanto, aguardaremos unos minutos para poder hacer ese procesamiento. Muchas gracias.</p> <p>"Habiéndose retirado quienes habían registrado sus intervenciones, para poder dar paso al siguiente capítulo, apartado, de esta sesión, esta presidencia debe pedirle a la secretaría que consulte en votación económica si ambos proyectos de decreto se encuentran suficientemente discutidos en lo general ...</p>
<p>"1:16:46</p>	<p><b>"La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> En votación económica se consulta a la asamblea si ambos proyectos de decreto se encuentran suficientemente discutidos en lo general. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo por favor (votación). Gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Gracias. Mayoría por la afirmativa, señor presidente ...</p>
<p>"1:16:58</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Suficientemente discutido en lo general. Se informa a la asamblea que para la discusión en lo particular se presentaron propuestas de modificación al proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>"El artículo primero, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, corresponden los artículos 2, 3, 3 Bis, 5 y 5 Bis.</p>
<p>"1:19:29</p>	<p>"En relación con el artículo segundo, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el artículo 73.</p> <p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se instruye en consecuencia a la Secretaría, habiendo ya anunciado las diferentes reservas que se han formulado, que se abra el sistema electrónico de votación y la plataforma digital hasta por diez minutos, para que las y los diputados procedan a la votación del proyecto de decreto en lo general y en lo particular de lo no reservado, que contiene modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas ...</p>



"1:41:44	<b>"La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> Ciérrase la plataforma digital. Señor presidente, se emitieron 267 votos en pro, 221 en contra y 0 abstenciones ...
"1:42:36	<b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Aprobado en lo general y en lo particular por 267 votos lo no reservado del proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas ...
"1:44:27	<b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Pasamos ahora a la discusión en lo particular y para esos efectos tiene la palabra, hasta por cinco minutos, el diputado Azael Santiago Chepi, del Grupo Parlamentario de Morena. Adelante, señor diputado, tiene usted la palabra ...
"1:49:32	<b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Se instruye a la Secretaría abra el sistema electrónico de votación y la plataforma digital, hasta por diez minutos, para que las y los diputados procedan a la votación de los artículos reservados en términos del proyecto de decreto y de la modificación aceptada por la asamblea al artículo 5o. de la Ley General de Comunicación Social ...
"2:05:17	<b>"La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> Señor presidente, se emitieron 267 votos en pro, 215 en contra y 0 abstenciones ...
"2:05:34	<b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Aprobado por 267 votos los artículos reservados, en términos del proyecto de decreto, y con la modificación aceptada por la asamblea.
"2:06:26	"Aprobado en lo general y en lo particular por 267 votos el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Pasa al Senado de la República para sus efectos constitucionales.
"3:38:51	"Ahora, con fundamento en lo que dispone el artículo 93, numeral 1, de la Cámara de Diputados, esta Presidencia ordena que antes de que se remita la minuta al Senado de la República, se realicen las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de la ley, sin modificar lo aprobado por esta asamblea ...
"3:38:51	"Se levantó la sesión."



208. Posteriormente, **los días siete, ocho, doce y catorce de diciembre de dos mil veintidós, en el Senado de la República** tuvieron verificativo los siguientes actos:

Día y hora	Acto
9:17 pm 7 de diciembre de 2022	Minuta recibida en la Cámara de Senadores.
8 de diciembre de 2022	Se turnó directamente a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Justicia.
13:00 12 de diciembre de 2022	Reunión extraordinaria de la Comisión de Gobernación.
18:00 12 de diciembre de 2022	Reunión extraordinaria de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda.
Sesión pública ordinaria, inició a las 13:01 horas.	...
13 de diciembre de 2022	<p><b>El secretario senador José Narro Céspedes:</b> Tenemos la primera lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; de Desarrollo y Bienestar Social; y de Organismos Internacionales, el que contiene proyecto de decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington, Estados Unidos de América, el 15 de junio de 2015.</p> <p>También tenemos la primera lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación, en materia electoral.</p> <p>Asimismo, tenemos la <u>primera lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto</u></p>



	<p><u>por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades.</u></p> <p>Es todo, presidenta ...</p>
<p>13 de diciembre de 2022</p>	<p><b>La presidenta senadora Ana Lilia Rivera Rivera:</b> Los tres dictámenes se encuentran publicados en la Gaceta de hoy y disponibles en el monitor de sus escaños.</p> <p><u>Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 193 y 195 del reglamento, quedan de primera lectura.</u></p> <p>¿Con qué objeto, senador Botello? Ya está usted en la lista de oradores.</p> <p>Sonido en el escaño del senador Botello.</p>
<p>13 de diciembre de 2022</p>	<p><b>El senador José Alfredo Botello Montes:</b> (Desde su escaño) presidenta, los dictámenes que se dice de las Comisiones Unidas de Gobernación y Segunda, y que usted le ha dado trámite, no debe ser así.</p> <p>Las Comisiones de Gobernación, segunda, tampoco han sesionado de manera conjunta, de manera unida como lo instruyó esta presidencia.</p> <p>Tampoco se tiene, como así se cantó al inicio de esta sesión, el turno que se dio para que se diera también la opinión de la Comisión de Justicia, por lo tanto, no tiene por qué admitirse como primera lectura de este dictamen debe cumplirse con el reglamento y las comisiones deben sesionar de manera unida, de tal manera que no procede que se le dé el carácter de primera lectura, como se pretende darle a esos documentos presentados en este Pleno.</p> <p>Muchas gracias. ...</p>
<p>13 de diciembre de 2022</p>	<p>17:08. Se levantó la sesión.</p>
<p>Sesión pública ordinaria de 14 de diciembre de 2022.</p> <p>Inició a las 12:29 horas.</p>	<p>...</p> <p><b>El presidente senador Alejandro Armenta Mier:</b> Se abre la sesión del miércoles 14 de diciembre del año 2022, correspondiente al Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LXV Legislatura.</p>



El orden del día está disponible en la Gaceta de hoy y en el monitor de sus escaños, por lo cual se informa de los asuntos que corresponden a la agenda.

¿Con qué objeto, Senadora Beatriz?

**La senadora Beatriz Paredes Rangel:** (Desde su escaño) Si quiere, señor presidente, espero que concluyan, cuando pongan a consideración el orden del día, señor presidente, para que registren mi interés, cuando pongan a consideración el orden del día, porque tengo una impugnación al orden del día.

**El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** Este es el momento procesal, pero vamos a esperar, como lo ha solicitado, senadora, con mucho gusto.

Tenemos primero que aprobar el acta y luego viene la explicación del orden del día.

Si me permite lo desahogo y le vuelvo a dar el uso de la palabra, senadora.

Gracias.

El acta de la sesión del martes 13 de diciembre de 2022 se encuentra publicada en la Gaceta de ese día.

En consecuencia, consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se aprueba.

**La secretaria senadora Verónica Noemí Camino Farjat:** Con gusto, presidente.

Consulta a la Asamblea, en votación económica, si se aprueba el acta referida.

Quienes estén porque se apruebe, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén porque se rechacen, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)



Abstenciones.

Aprobada el acta, presidente.

**El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** Aprobada el acta de la sesión del martes 13 de diciembre de 2022.

Antes de pasar al siguiente asunto le regreso el uso de la palabra a la senadora Beatriz Paredes para que nos haga el comentario correspondiente.

**La senadora Beatriz Paredes Rangel:** (Desde su escaño) gracias, señor presidente.

Compañeras y compañeros senadores:

Informo a este pleno que hemos presentado documento oficial al ciudadano senador Alejandro Armenta Mier, presidente de la mesa directiva, suscrito por su servidora Beatriz Paredes y por el senador Miguel Ángel Osorio Chong, el contenido de este documento es el siguiente y lo expreso para solicitar atentamente al señor presidente retire de la orden del día de esta sesión los puntos relativos a los dictámenes vinculados con la Reforma Electoral.

Por medio del presente, y toda vez que se encuentran enlistados en el orden del día de la sesión ordinaria de hoy, los dictámenes de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, el primero que contiene minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partido (sic) Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; y el segundo por el que se reforman y (sic) adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, estamos solicitando que se retire por las consideraciones siguientes, al realizar una revisión de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de la sesión del martes 7 al miércoles 8 del mes de diciembre, se obtuvo lo siguiente.



Al iniciar la sesión vespertina del martes 7, en la Gaceta Parlamentaria 61/69C (sic) aparecían las iniciativas del grupo parlamentario de Morena para reformar la LGIPE, LGPP, LOPF y una nueva LGMIME.

B) Poco después de las 23 horas reanudó la sesión después de un receso y el presidente de la mesa directiva dio la palabra a la diputada Graciela Sánchez Ortiz, del grupo parlamentario de Morena, para presentar las iniciativas anteriormente mencionadas, señalando que tenían algunos cambios y modificaciones, el presidente dio por recibidas las iniciativas sin ordenar que fueran publicadas en la Gaceta Parlamentaria.

C) En el transcurso de la sesión ningún diputado o diputada hizo referencia a los cambios que se habían introducido en la iniciativa del grupo parlamentario de Morena.

D) Puedo asegurar que, al momento de aprobarse la dispensa de trámites para autorizar la discusión sin dictamen de la iniciativa del grupo parlamentario de Morena, lo que aparecía en el sitio de *internet* de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara era la iniciativa que había sido publicada horas antes.

E) Es altamente probable que, al tomarse la votación en lo general y de los artículos no impugnados en la Gaceta Parlamentaria 6169-C, seguía apareciendo la iniciativa de Morena sin los cambios a los que de manera genérica había hecho referencia la diputada Sánchez Ortiz al iniciar su presentación.

F) Lo que ocurrió en algún momento de la sesión fue la sustitución de la Gaceta Parlamentaria 6169-C, con el fin de publicar la segunda versión de la iniciativa de Morena, con los cambios que la diputada Sánchez Ortiz refirió de manera genérica, pero esto no estaba realizado en el momento en que se dio la votación.

De los hechos antes señalados, y a partir de los datos que pudimos obtener, tengo la conclusión de que los cambios introducidos en la iniciativa de Morena entre las 22:00 y las 23:00 horas no fueron informados al Pleno de la Cámara de Diputados, textualmente "por lo que no pueden ser considerados como aprobados por el Pleno;



en todo caso, es un vicio muy grave de origen y, si se pretende que se voten por esta alta representación, estaremos incurriendo en una ilegalidad, como incurrió la Cámara de Diputados".

"Lo que el Pleno tenía a la vista cuando dispensó el trámite, y muy probablemente cuando se tomó la votación en lo general, era la iniciativa que aparecía en la Gaceta Parlamentaria original.

"Esto se traduce de (sic) una grave violación al procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados, que, como ya lo dije, vicia de origen la minuta turnada a este Senado de la República.

"Ciudadano presidente, es extraordinariamente compleja la reforma que se va a votar; se ha expresado el punto de vista de todos los grupos parlamentarios de la oposición en cuanto las irregularidades de proceso legislativo, además de las objeciones de fondo; tenemos una enorme preocupación de que el Congreso de la Unión tenga que asumir una secuela de ilegitimidad y de desprestigio, simplemente porque se precipitan procedimientos, porque no se quiere reconocer que hay un debate nacional muy serio que defiende a las instituciones electorales del país.

"Considero indispensable, por el prestigio de la mesa directiva, por la responsabilidad que tiene el presidente de la mesa de ser el custodio de la legalidad de los dictámenes que somete a consideración de este Pleno, y por el respeto que merecemos los senadores de la República a nuestra función, solicite a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el que se sustancie la probanza de que los artículos que se votaron en el Pleno de la Cámara estaban debidamente publicitados en la Gaceta Parlamentaria y que no se realizó un fraude en el procedimiento legislativo de la Cámara de Diputados.

"Esa información que le proporcione la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, si puede hacerlo, se nos tiene que presentar a los legisladores de esta Cámara Alta antes de someter a discusión los dictámenes de referencia.

Es su obligación como presidente del Senado de la República y es obligación de todas y todos los senadores cuidar





	<p>de la potestad de nuestra representación y de la legalidad de los actos procedimentales de la colegisladora.</p> <p>Muchas gracias, señor presidente.</p> <p>Retiren los dictámenes de referencia.</p>
14 de diciembre de 2022	<p><b>El presidente senador Alejandro Armenta Mier:</b> Muchas gracias.</p> <p>Adelante, senador Dante.</p> <p>¿Con qué objeto?</p> <p><b>El senador Dante Delgado Rannauro:</b> (Desde su escaño) Con el objeto, si me lo permite la senadora Beatriz Paredes Rangel, de ratificar en todos sus términos el escrito al que ha dado lectura.</p> <p>"Celebro el profesionalismo, el buen juicio para cuidar el prestigio del Senado de la República frente a la manifiesta ilegalidad del procedimiento legislativo asumido en la Cámara de Diputados, donde una iniciativa fue incluida en una sesión, que no fue vespertina, sino nocturna, en la que sin que hubiera conocimiento de lo ahí expuesto por ninguno de los legisladores, fue aprobado.</p> <p>"Esto lastima el procedimiento legislativo en su conjunto. Por ello, es oportuna y atinada la petición de la Senadora Beatriz Paredes Rangel. Independientemente, compañeras y compañeros senadores, nos corresponde a nosotros actuar apegados a la legalidad, a la constitucionalidad y de manera especial a darle el lugar que le corresponde al Senado de la República.</p> <p>"Se ha dicho por ahí, para ponerle nombre y apellido, por parte del titular del Poder Ejecutivo, que en caso de que procediera la aprobación le correspondería al Poder Judicial.</p> <p>"Yo creo, compañeras y compañeros, que debemos asumir la responsabilidad constitucional que juramos guardar y hacer guardar en la división de poderes al protestar como senadores de la República, y no asumir una cómoda posición de llevar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como árbitro entre poderes, asumir la responsabilidad que</p>



	<p>nos corresponde a nosotros como senadoras y senadores de la República.</p> <p>"En función de ello, el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano se suma a la brillante intervención, oportuna intervención, legal intervención, de la senadora Beatriz Paredes Rangel. Es cuanto, presidente."</p>
<p>14 de diciembre de 2022</p>	<p><b>"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:</b> Muchas gracias.</p> <p>"Senador Germán Martínez, ¿con qué objeto?</p> <p>"Sonido en el escaño del senador Germán Martínez, del Grupo Plural, por favor.</p> <p><b>"El senador Germán Martínez Cázares:</b> (Desde su escaño) Gracias, presidente.</p> <p>"Buenos días.</p> <p>"También para manifestar apoyo del Grupo Plural a la intervención y al sentido procesal, no sólo oportuno, no sólo constitucional y reglamentario, sino ético, de la senadora Beatriz Paredes.</p> <p>"Para nadie es un secreto que ni siquiera hay un ánimo y un consenso legítimo de la pieza legislativa que se nos va a proponer. Están claras y ya se circulan algunas reservas a la minuta, como la reserva de la transferencia de votos y candidaturas a partidos chiquitos, cuando se habla de ahorrar dinero en el INE. Se quiere mantener a los partidos chiquitos en la ubre, amamantándolos presupuestalmente, mientras se quiere reducir al INE dinero.</p> <p>"Este juego del partido y de la coalición gobernantes ni siquiera tienen consenso interno entre ellos. No legislemos "sobre las rodillas" y menos "sobre las rodillas hincadas en el suelo" de Palacio Nacional.</p> <p>"Este asunto es grave y es oportuna la petición que ha hecho la Senadora Beatriz Paredes Rangel, que el Grupo Plural la apoya, señor presidente ...</p>



<p>14 de diciembre de 2022</p>	<p>"...</p> <p><b>"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:</b> Informe la secretaría del resultado de la votación, por favor.</p> <p>"Adelante con el voto de la senadora Antonia.</p> <p><b>"La secretaria senadora Verónica Noemí Camino Farjat:</b> Presidente, conforme el registro en el sistema electrónico, se emitieron 49 votos a favor; 62 votos en contra y cero abstenciones.</p> <p><b>"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:</b> En consecuencia, el orden del día se mantiene en los términos en que fue formulado por la mesa directiva y así se difundió.</p> <p>"Le pido a la secretaría continúe con el desahogo de las comunicaciones ...</p>
<p>14 de diciembre de 2022</p>	<p>"...</p> <p><b>"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:</b> Que la secretaría técnica proceda a hacer el registro correspondiente.</p> <p>"Ahora, procederemos a la discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, el que contiene minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan y derogan diversas disposiciones de la <u>Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas</u>, en materia de propaganda.</p> <p>"El dictamen considera una minuta recibida de la Colegisladora, el 8 de diciembre del 2022 y se le dio primera lectura en la sesión del pasado 13 de diciembre.</p> <p>"Debido a que se encuentra publicado en la Gaceta del día de hoy y disponible en el monitor de sus escaños, consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, <u>si autoriza que se omita la lectura del dictamen.</u>"</p>
<p>14 de diciembre de 2022</p>	<p><b>"La Secretaria Senadora Verónica Delgadillo García:</b> Como lo indica, presidente, consulto a esta Asamblea, <u>en votación económica, si se autoriza que se omita la lectura del dictamen.</u></p>



14 de diciembre de  
2022

"Quienes estén porque se autorice, favor de levantar su mano.

(La Asamblea asiente)

"Muchas gracias.

"Quienes estén porque no se autorice, favor de levantar su mano.

(La Asamblea no asiente)

"Muchas gracias.

"Abstenciones.

"Presidente sí se autoriza que se omita la lectura ...

"...

**"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** Gracias, senador Narro.

"Gracias de verdad.

"Informo a la asamblea que en la mesa directiva se recibió una propuesta de moción suspensiva suscrita por senadoras, senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

"La moción suspensiva viene suscrita por cinco senadoras y senadores, con lo que cubre el requisito establecido por el artículo 105 del Reglamento del Senado.

"Consulta a la asamblea si existe algún impugnador de la moción presentada.

"Debido a que no hay quien impugne la moción, solicito a la secretaría consulte a la asamblea, en votación económica, si se admite a debate la moción presentada.

**"El secretario senador Ricardo Velázquez Meza:** Con gusto, presidente.

"Consulta a la asamblea, en votación económica, si se admite a debate la moción presentada.



14 de diciembre de  
2022

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La asamblea no asiente)

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La asamblea asiente)

"Abstenciones.

"No se admite a discusión, señor presidente.

**"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** Se desecha la moción.

"Continuamos con el trámite del proyecto de decreto, para lo cual procederemos a la etapa de presentación de votos en particular, votos particulares ..."

...

**"La presidenta senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez:** Gracias, secretaria.

"Pregunto si ¿alguien desea hacer alguna otra reserva de artículos?

"Con fundamento en el artículo 200 del Reglamento del Senado, se procederá a recoger la votación del dictamen en lo general y de los artículos no reservados, ábrase el sistema electrónico, por tres minutos, para recoger la votación nominal del proyecto de decreto en lo general y los artículos no reservados.

(Se abre el sistema electrónico de votación)

(Se recoge la votación)

**"La Secretaria Senadora Verónica Noemí Camino Farjat:** ¿Falta algún senador o senadora por emitir su voto?

"Sigue abierto el sistema.

**"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** Adelante, secretaria, informe de la votación.



14 de diciembre de  
2022

"**La secretaria senadora Verónica Noemí Camino Farjat:** Gracias, presidente.

"**Conforme al registro en el sistema electrónico, se emitieron 65 votos a favor; 52 en contra y cero abstenciones.**

"**El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** En consecuencia, queda aprobado en lo general y los artículos no reservados del proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Ahora vamos a iniciar con la discusión en lo particular, para ese efecto, le solicito a la secretaría dar lectura a las propuestas e inmediatamente consulte a la Asamblea, en votación económica, si se admiten a discusión ...

"...

"**El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** La Asamblea queda enterada.

"Le solicito a la secretaría dé cuenta de la votación.

(Aplausos)

"Desde luego hacemos extensivo ese reconocimiento por parte de la mesa directiva a esta gran mujer, ejemplar de México, compartimos el sentimiento de la senadora Malú Micher y del senador Carlos Ramírez Marín.

"Adelante.

"**El secretario senador Ricardo Velázquez Meza:** Señor presidente, conforme al registro en el sistema electrónico, **se emitieron 63 votos a favor; 48 en contra y cero abstenciones.**

"**El presidente senador Alejandro Armenta Mier:** Registre, por favor, senador el voto del senador Sergio.

"**El secretario senador Ricardo Velázquez Meza:** ¿El sentido de su voto, senador?

"Registrado el sentido de su voto.



	<p><b>"El presidente senador Alejandro Armenta Mier:</b> En consecuencia, queda aprobado el artículo 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas con la modificación aprobada.</p> <p>"Aprobados los demás artículos reservados en los términos del dictamen.</p> <p><u>"Queda aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de propaganda.</u></p> <p>"Se devuelve con modificaciones a la Cámara de Diputados para los efectos de la fracción e) del artículo 72 De la Constitución ...</p>
<p>11:17 horas 15 de diciembre de 2022</p>	<p>Se levantó la sesión."</p>

**209.** Por último, **el quince de diciembre de dos mil veintidós concluyó el procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados**, día en el que tuvieron verificativo los siguientes actos:

Hora	Acto
<p>15 de diciembre de 2022</p>	<p>Minuta recibida en la Cámara de Diputados.</p>
<p>11:14:45</p>	<p><b>"El presidente diputado Santiago Creel Miranda</b> (11:17 horas): Se abre la sesión ordinaria correspondiente al jueves 15 de diciembre del año 2022, en modalidad semi-presencial. ...</p>
<p>12:39:28 y 12:39:43</p>	<p>"..."</p> <p><b>"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:</b> "Se recibió de la Cámara de Senadores las siguientes minutas:</p> <p><b>"Primero.</b> Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley</p>



	<p>Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional.</p> <p><b>"Dos.</b> Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la <u>Ley General de Comunicación Social</u> y de la <u>Ley General de Responsabilidades Administrativas</u>, que devuelve para los efectos de la fracción E, del artículo 72 constitucional. Es cuanto, presidenta.</p>
12:40:14	<p><b>"La presidenta diputada Karla Yuritz Almazán Burgos:</b> Con fundamento en los artículos 59, numeral 3 y 82, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, consulte la Secretaría a la asamblea si las minutas se consideran de urgente resolución y se sometan a discusión y votación de inmediato.</p>
12:40:27	<p><b>"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:</b> Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se consulta a la asamblea si las minutas se consideran de urgente resolución y se someten a discusión y votación de inmediato. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). <b><u>Diputada presidenta, mayoría por la afirmativa.</u></b></p>
12:40:37	<p><b>"La presidenta diputada Karla Yuritz Almazán Burgos:</b> Muchas gracias, diputada secretaria. <u>Se consideran de urgente resolución y se somete a discusión y votación de inmediato.</u> En consecuencia, se someten a discusión y votación las minutas de referencia.</p> <p><b>"La presidenta diputada Karla Yuritz Almazán Burgos:</b> Se informa a la asamblea que, por acuerdo de la mesa directiva, el desahogo de las minutas se hará en los siguientes términos:</p> <p>"Se concederá el uso de la tribuna a los grupos parlamentarios para que fijen postura de los dos proyectos de decreto, hasta por cinco minutos, en orden creciente. Una vez finalizada la intervención del último de los oradores registrados se cerrará el plazo para el registro de reservas.</p>





12:42:53

"Posteriormente, se otorgará a las y los diputados el uso de la palabra para hablar en contra y a favor de ambos asuntos, hasta por cinco minutos.

"Acto seguido, se consultará a la asamblea si ambos asuntos se encuentran suficientemente discutidos en lo general y, en su caso, se comunicará a la asamblea las propuestas de modificación registradas.

"Inmediatamente, procederemos a la votación nominal en lo general y en lo particular de lo no reservado de cada asunto y dar paso a la presentación de reservas.

"Para conocimiento de la asamblea, esta presidencia informa las modificaciones que la Cámara de Senadores realizó a los proyectos de decreto, con referencia a la minuta de reforma, adición y derogación de diversos ordenamientos en materia electoral, se modificaron los artículos relativos a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3, numeral 1, 6, 11, 11 Bis, numeral 1, 12, 15, 87, 272 Bis, 272 Quinquies, 329, 330, 331, 332, 334, 335, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 354, 355, 443, inciso d), 456, 471, 473, 474, 474 Bis y 476. La adición de dos párrafos al numeral 3 del artículo 160 y la adición de un artículo trigésimo transitorio, recorriéndose el actual.

"Relativo a la Ley de Partidos Políticos, los artículos 9, numeral 1; 10, numeral 2, inciso b); 12, numeral 1, inciso a), fracción I; el 25, numeral 1; el 25, numeral 1, inciso c); 42, numeral 1 y adición de un numeral 2; el 52, numeral 2; el 60, el 68, adición de un numeral 3 y el 94, numeral 1, inciso d).

"Con referencia a la minuta que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Cámara de Senadores realizó modificación relativa a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los artículos 165, 169, 173 y 176.

"Y relativo a la Ley General de los Medios de Impugnación, el artículo 39. La eliminación del artículo vigésimo séptimo transitorio y la adición de un nuevo artículo trigésimo transitorio ...



12:45:17	<b>"La presidenta diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos:</b> Tiene la palabra el diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar moción suspensiva, hasta por tres minutos.
12:49:42	<b>"La presidenta diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos:</b> Muchas gracias, diputado Álvarez Máynez. Consulte la secretaría, en votación económica, si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva para su discusión.
12:50:04	<b>"La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> En votación económica, se pregunta a la asamblea, si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva para su discusión. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo, por favor (votación), gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación), gracias. Mayoría por la negativa, señora presidenta.
12:50:13	<b>"La presidenta diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos:</b> Muchas gracias, diputada secretaria. Se desecha.
12:51:32	"Tiene la palabra el diputado Paulo Gonzalo Martínez López, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, para presentar moción suspensiva, hasta por tres minutos.
12:53:54	<b>"La presidenta diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos:</b> Muchas gracias, diputado Martínez López. Consulte la Secretaría en votación económica si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva para la discusión.
12:54:10	<b>"La presidenta diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos:</b> Muchas gracias, diputado Martínez López. Consulte la Secretaría en votación económica si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva para la discusión.
12:54:10	<b>"La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> En votación económica se pregunta a la asamblea si se toma en consideración de inmediato la moción suspensiva para su discusión. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo por favor (votación), gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación), gracias. Mayoría por la negativa, señora presidenta.



12:54:19	" <b>La presidenta diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos:</b> Muchas gracias, diputada secretaria. Se desecha.
12:55:01	" <b>La presidenta diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos:</b> Como lo dispone la fracción E del artículo 72 constitucional, la discusión de este asunto versará únicamente sobre las reformas o adiciones que la colegisladora haya realizado, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados por ambas Cámaras. Iniciamos con el posicionamiento de los grupos parlamentarios, a quienes se les otorgará el uso de la palabra hasta por cinco minutos. Tiene la palabra para fijar postura la diputada Elizabeth Pérez Valdez, del Grupo Parlamentario del PRD, hasta por cinco minutos.
12:55:39	"Se concede el uso de la tribuna a la Diputada Elizabeth Pérez Valdez, del Grupo Parlamentario del PRD.
13:01:13	"Se concede el uso de la tribuna a la Diputada Mirza Flores Gómez, por el Grupo Parlamentario de MC.
13:07:46	"Se decretó un receso.
18:12:33	"Se reanudó la sesión.
18:13:03	"Se concedió el uso de la tribuna a diversos Diputados, siendo éstos los siguientes:
a las	- Ángel Benjamín Robles Montoya (PT); - Carlos Alberto Puente Salas (PVEM); - Cynthia Iliana López Castro (PRI); - Jorge Arturo Espadas Galván (PAN); - Leonel Godoy Rangel (Morena);
18:54:15	- José Elías Lixa Abimerhi (PAN); - Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros (Morena); - Hamlet García Almaguer (Morena).
18:55:40	<b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Esta Mesa Directiva ya tomó una resolución y, por lo tanto, vamos a proceder a abrir el debate. Tiene la palabra la diputada Genoveva Huerta Villegas, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional. Si es para el mismo tema, ya se tomó una resolución. Hasta el último orador, a favor o en contra. Adelante, por favor. Adelante, por favor, Genoveva Huerta.



18:56:08 a las 20:07:23	<p>Se concedió el uso de la tribuna a diversos Diputados, siendo éstos los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Genoveva Huerta Villegas (PAN), para hablar en contra;</li><li>- Irma Juan Carlos (Morena), para hablar a favor;</li><li>- Alma Delia Navarrete Rivera (Morena), para hablar a favor;</li><li>- Javier Casique Zárate (PRI), para hablar en contra;</li><li>- Pedro Vázquez González (PT), para hablar a favor;</li><li>- Salomón Chertorivski Woldenberg (MC), para hablar en contra;</li><li>- Iran Santiago Manuel (Morena), para hablar a favor;</li><li>- Graciela Sánchez Ortiz (Morena), para hablar a favor;</li><li>- Francisco Javier Huacus Esquivel (PRD), para hablar en contra;</li><li>- Óscar Cantón Zetina (Morena), para hablar a favor;</li><li>- Santiago Torreblanca Engell (PAN), para hablar en contra;</li><li>- Lilia Aguilar Gil (PT), para hablar a favor;</li><li>- Reynel Rodríguez Muñoz (PRI), para hablar en contra; y,</li><li>- Pablo Amilcar Sandoval Ballesteros (Morena), para hablar a favor.</li></ul>
20:14:29	<p><b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Gracias a usted. Agotada la ronda de oradores, consulte la secretaria, en votación económica, si ambos proyectos de decreto se encuentran suficientemente discutidos en lo general.</p>
20:14:37	<p><b>La secretaria diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal:</b> En votación económica se consulta a la asamblea si ambos proyectos de decreto se encuentran suficientemente discutidos en lo general. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Señor presidente, mayoría por la afirmativa.</p>
20:14:42	<p><b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Suficientemente discutido en lo general ...</p>
22:30:40	<p><b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda:</b> Toda vez que no se ha reservado artículo alguno para su discusión en lo particular en relación con el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación</p>



	Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se instruye a la Secretaría abra el sistema electrónico de votación.
22:31:16	<b>La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> Háganse los avisos a que se refieren los artículos 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, y 19, numeral 1, inciso b), del Reglamento de la Contingencia Sanitaria. Ábrase el sistema electrónico de votación y la plataforma digital, hasta por diez minutos, para que las y los diputados procedan a la votación en lo general y en lo particular, en un solo acto, del proyecto de decreto que contiene modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. (Votación)
22:57:43	<b>La secretaria diputada Brenda Espinoza López:</b> Cierre-se la plataforma digital. Señor presidente, se emitieron 265 votos en pro, 218 en contra y 0 abstenciones.
22:58:01	<b>El presidente diputado Santiago Creel Miranda: Aprobado en lo general y en lo particular, por 265 votos,</b> el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Pasa al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.
23:04:12	Se levantó la sesión.

**210.** Precisado lo anterior, debe decirse que son esencialmente **fundados** los conceptos de invalidez hechos valer, los cuales como se apuntó, denuncian las siguientes violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que culminó con el decreto combatido, las cuales trascendieron con un potencial invalidatorio no convalidable:

**211. a)** Violación al artículo 72 de la Constitución Federal porque el decreto combatido se aprobó sin observar las reglas del procedimiento legislativo, ya que la iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, no es la misma que se presentó para aprobación en la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós;



**212. b)** Porque la iniciativa no pasó por un procedimiento legislativo ordinario pues, para su aprobación, se recurrió al trámite de "urgencia u obvia resolución"; sin embargo, ni en el momento de su presentación, ni de la lectura de la exposición de motivos, se advierten las razones para actualizar el supuesto del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, ni las condiciones que, en relación con éste, ha establecido la Suprema Corte en jurisprudencia; y,

**213. c)** El decreto impugnado fue aprobado en transgresión al principio de deliberación democrática, ya que no es el resultado del debate que debe existir en todo órgano legislativo, es decir, la tramitación como de urgente u obvia resolución en la Cámara de Diputados, y las irregularidades cometidas en Comisiones de la Cámara de Senadores impidió su conocimiento, la deliberación democrática real, cualitativa y de fondo.

**214.** A continuación, se desarrollan los razonamientos que explican la conclusión a la que llega este Tribunal Pleno.

**a) Violación al artículo 72 de la Constitución Federal porque el decreto combatido se aprobó sin observar las reglas del procedimiento legislativo**

**215.** En relación con ese argumento se debe tener presente lo descrito en los cuadros que anteceden, es decir, que el seis de diciembre de dos mil veintidós, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó dos iniciativas: la primera "Con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas"; y otra, "Con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", las cuales al provenir del Poder Ejecutivo fueron turnadas a Comisiones, lo que sucedió a las 22:05 y 22:06 horas del día mencionado.

**216.** Después de decretarse un receso, la sesión se reanudó a las 23:02 horas, en la que se concedió el uso de la palabra a la diputada Graciela Sánchez



Ortiz, quien a nombre del Grupo Parlamentario de Morena, haciendo suyas las del Ejecutivo Federal ya remitidas a comisiones, presentó dos iniciativas modificadas con proyecto de decreto respecto de los ordenamientos que el titular del Poder Ejecutivo propuso reformar; para el presente asunto importa aquel con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**217.** Cabe apuntar que de una comparación a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal frente a la del Grupo Parlamentario de Morena, se advierte que sus términos son prácticamente idénticos, ya que en la del Grupo Parlamentario se eliminaron espacios entre algunos párrafos que existían en aquella del presidente de la República, aspecto de mera forma; y el único cambio consiste en que los legisladores adicionaron al penúltimo párrafo del artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social una oración final, así como incorporaron el último párrafo, según se aprecia del siguiente cuadro:

Iniciativa presentada por el presidente de la República.	Iniciativa presentada por los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena.
<p>"<b>Artículo 26.</b> Los Entes Públicos deben elaborar el Programa Anual de Comunicación Social considerando la prioridad temática y cronología de la difusión de las Campañas a efecto de dar cumplimiento con la Estrategia de Comunicación Social. Las Campañas se sujetarán al objetivo de comunicación que persigan los Entes Públicos.</p> <p>"En los Programas Anuales de Comunicación Social, los Entes Públicos deben observar:</p> <p>"I. Que las Campañas de Comunicación Social tengan relación directa con sus</p> <p>"atribuciones y facultades;</p>	<p>"<b>Artículo 26.</b> Los Entes Públicos deben elaborar el Programa Anual de Comunicación Social considerando la prioridad temática y cronología de la difusión de las Campañas a efecto de dar cumplimiento con la Estrategia de Comunicación Social. Las Campañas se sujetarán al objetivo de comunicación que persigan los Entes Públicos.</p> <p>"En los Programas Anuales de Comunicación Social, los Entes Públicos deben observar:</p> <p>"I. Que las Campañas de Comunicación Social tengan relación directa con sus</p> <p>"atribuciones y facultades;</p>



"II. Que los recursos a utilizar sean proporcionales a los objetivos de la campaña no rebasen los límites de ejercicio establecidos en esta Ley;

"III. Que las herramientas y medios previstos para la difusión de la campaña sean idóneos para tener impacto en el público objetivo;

"IV. Que sus objetivos sean claros y precisos para comunicar;

"V. Que establezcan metas y procedimientos de evaluación de las campañas;

"VI. Que utilicen, en primera instancia, los tiempos oficiales conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, en el caso de los Entes Públicos que tengan derecho a ello, y

"VII. Que cumplan con los principios rectores de la Comunicación Social, los criterios para la aplicación del gasto y las reglas para la asignación de Campañas de Comunicación Social previstas en esta Ley.

"El límite del gasto del Programa Anual de Comunicación Social, en su conjunto, no debe rebasar el 0.1 por ciento del Presupuesto de Egresos Anual correspondiente."

"II. Que los recursos a utilizar sean proporcionales a los objetivos de la campaña no rebasen los límites de ejercicio establecidos en esta Ley;

"III. Que las herramientas y medios previstos para la difusión de la campaña sean idóneos para tener impacto en el público objetivo;

"IV. Que sus objetivos sean claros y precisos para comunicar;

"V. Que establezcan metas y procedimientos de evaluación de las campañas;

"VI. Que utilicen, en primera instancia, los tiempos oficiales conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, en el caso de los Entes Públicos que tengan derecho a ello; y,

"VII. Que cumplan con los principios rectores de la Comunicación Social, los criterios para la aplicación del gasto y las reglas para la asignación de Campañas de Comunicación Social previstas en esta Ley.

"El límite del gasto del Programa Anual de Comunicación Social, en su conjunto, no debe rebasar el 0.1 por ciento del Presupuesto de Egresos Anual correspondiente. Únicamente en casos de emergencia y extrema urgencia podrá autorizarse una ampliación a lo aprobado en términos de lo dispuesto en la fracción V del artículo 18 Bis.

**"Los Congresos de las entidades federativas deberán homologar el límite de gasto en comunicación social que refiere este artículo en sus constituciones locales."** (Énfasis añadido)





**218.** Esto significa, en primer término, que el Grupo Parlamentario de Morena en la sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Diputados de seis de diciembre de dos mil veintidós, hizo suya la iniciativa que minutos antes se había presentado del Ejecutivo Federal, pues la legisladora mencionada expresó: "Hago entrega a usted de la versión con algunos cambios y modificaciones actualizada, una propuesta de reforma a dos leyes que hacemos nuestra el Grupo Parlamentario de Morena, el Grupo del Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista". Aunado a ello solicitó que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, a las dos iniciativas con proyecto de decreto se les diera trámite de urgente resolución, lo que fue votado de manera económica en sentido favorable, por lo que se dispensaron todos los trámites legislativos y se procedió a su discusión y votación de manera inmediata.

**219.** Lo descrito acredita una violación grave al procedimiento legislativo.

**220.** En efecto, el artículo 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, prevé que tanto las iniciativas a nombre de un Grupo Parlamentario, como las del titular del Poder Ejecutivo Federal, senadores y Legislaturas de los Estados, pasarán desde luego a comisión, lo que en el caso sólo se ordenó para aquellas iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo Federal; es decir, las iniciativas del titular del Poder Ejecutivo fueron las únicas enviadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Transparencia y Anticorrupción, para su dictamen, lo que no sucedió con la iniciativa de los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo y Verde Ecologista, pues a pesar de ser prácticamente idéntica, se le dio tratamiento de urgente y, por ende, se le dispensaron todos los trámites, lo que no podría realizarse así en términos de ese mismo dispositivo legal, por lo cual también debió enviarse desde luego a comisión.

**b) La iniciativa no pasó por un procedimiento legislativo ordinario pues, para su aprobación, se recurrió al trámite de "urgencia u obvia resolución"; sin embargo, ni en el momento de su presentación, ni de la lectura de la exposición de motivos, se advierten las razones para actualizar el supuesto del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, ni las condiciones que, en relación con éste, ha establecido la Suprema Corte en jurisprudencia**



**221.** Al respecto, se debe tener presente, como ya se explicó con anterioridad, que este Tribunal Pleno ha sustentado que, para el caso de urgencia para la dispensa de trámites en el procedimiento legislativo, se deben acreditar, por lo menos, las siguientes condiciones:

**a)** La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

**b)** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

**c)** Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca en afectación a principios democráticos.

**222.** También se hace notar que en la descripción de los actos del procedimiento legislativo se tiene que, después de que la diputada Graciela Sánchez Ortiz entregara las iniciativas de su Grupo Parlamentario, pidió al presidente de la Mesa Directiva que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se les diera trámite de urgente resolución.

**223.** La expresión de la legisladora acredita la violación al procedimiento legislativo, pues lo asentado en la versión estenográfica de la sesión del seis de diciembre de dos mil veintidós, demuestra la ausencia absoluta de razones para justificar el trámite urgente solicitado, cuando se entiende que es una medida excepcional o extraordinaria, bajo la premisa de que por urgente debe considerarse aquello que se caracteriza por la necesidad apremiante de algo.

**224.** Los alcances de la palabra explican el carácter excepcional de la medida, de ahí la necesidad de motivar toda decisión de trámite urgente u obvia resolución; sin embargo, en el procedimiento legislativo que se analiza no existe razonamiento alguno sobre la necesidad de la dispensa de trámites, cuando acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es



necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar dicha dispensa; por ello, se actualiza esta violación porque en el caso no existe argumentación que justifique el uso del supuesto normativo de urgencia contenido en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, ni este Tribunal Constitucional advierte la existencia de algún hecho que lo justifique.

**225.** A lo dicho se debe agregar que esta Suprema Corte también ha sustentado que la votación económica a favor no es suficiente para acreditar la urgencia que permita inobservar el principio de deliberación democrática, es decir, la circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría ni aún por unanimidad de votos, es suficiente para convalidar su falta de motivación, ello porque incide negativamente en los principios democráticos y deliberativos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

**226.** Cabe agregar que los legisladores promoventes de la acción, durante la sesión del seis de diciembre de dos mil veintidós manifestaron no conocer la iniciativa y con ello su inconformidad con la tramitación ahora combatida, e hicieron notar que la dimensión de las reformas ameritaba estudio y reflexión, así como el consecuente debate parlamentario; aunado a que resultaba de suma trascendencia observar los trámites legislativos que prevé el Reglamento de la Cámara de Diputados, según se desprende del apartado en el que se describen los actos de esa fecha, en la que por ejemplo, algunos legisladores expresaron lo siguiente:

"...

**"El diputado Marco Humberto Aguilar Coronado:** Señoras y señores legisladores, el proceso legislativo que está iniciando no cumple con lo previsto en la normativa interna de esta Cámara, por lo que es necesario interrumpir la discusión del presente asunto, para que se remita a comisiones para debatir y presentar un dictamen. Por eso estas mociones suspensivas.



"Lo están haciendo con un desaseo legislativo que no respeta los requisitos mínimos de lo que contiene nuestro Reglamento. Estamos ante una conducción de la política interna de la Cámara inadecuada, como todo lo que se presenta en este gobierno.

"Se deben subsanar las violaciones al procedimiento legislativo y discutir de manera exhaustiva, con apego al Reglamento, la propuesta que se somete a discusión para garantizar un debido proceso legislativo a la altura de lo que las mexicanas y los mexicanos quieren.

"...

"Votar hoy el plan B del presidente se traduce en una violación democrática contraria a los principios de deliberación y participación de las fuerzas políticas representadas. Así lo sostuvo el máximo tribunal constitucional. Lean la acción de inconstitucionalidad ... mencionó que, por no cumplirse con las normas de procedimiento legislativo, se violó el principio de participación y deliberación democrática.

"...

**"El diputado Salomón Chertorivski Woldenberg:** Desprecio absoluto a la división de Poderes. Un desprecio absoluto a la dignidad de este recinto. Un desprecio absoluto a quienes nos votaron. Un desprecio absoluto a la integridad de las y los legisladores. Un desprecio absoluto, vaya, a este Poder Legislativo, incluyéndolos a ustedes.

"La dignidad hoy está mancillada, nos ha despreciado el Poder Ejecutivo y lo han convalidado con esta dispensa de trámites que no tiene precedente. A las 10:12 PM se subió una iniciativa, a las 10:12 PM y hoy nos vienen a entregar los cambios a esa misma iniciativa, 300 páginas que quién leyó, que quién revisó, que no pasó por parlamentos abiertos, que no pasó por comisiones.

"¿Quién discutió, quién elaboró? Cuando se supone estamos en el proceso más importante para la democracia de nuestra nación, si todavía creemos que



la democracia es algo por lo que tenemos que velar. Antes, cuando estábamos en la discusión de la posible reforma electoral decíamos, no es momento antes de una elección presidencial iniciar esta discusión. Hoy, hacerlo además burlándose del Poder Legislativo en su conjunto, es simple y llanamente una burla y una vergüenza al pueblo de México, a la democracia que juraron defender ..."

**227.** En este punto es necesario enfatizar que el principio de democracia deliberativa tiene como presupuesto el conocimiento, es decir, la noción o noticia elemental de aquello que será objeto de estudio, reflexión, debate y, posterior votación.

**228.** Por ello, cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 60, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual prevé que el presidente mandará publicar el orden del día en la Gaceta, electrónicamente a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada sesión.

**229.** A pesar de la claridad de esa disposición, de las constancias que integran el procedimiento legislativo se acredita que en esa Cámara no se observó dicho mandato, pues de la revisión a éstas no existe documento que demuestre la publicación en el horario referido.

**230.** Pero aún más, en el acta de la reunión de Mesa Directiva de seis de diciembre de dos mil veintidós quedó asentado que fue hasta las 13:00 horas de ese día, cuando los integrantes de la mesa entre otros actos, revisaron el orden del día de la sesión ordinaria del martes seis de diciembre; según se desprende de la siguiente reproducción:

**"Mesa Directiva  
"LXV Legislatura  
"Acta de la reunión de Mesa Directiva  
"Recinto Legislativo de San Lázaro  
"6 de diciembre de 2022.**

"Siendo las 13:00 horas, con la presencia del Dip. Santiago Creel Miranda, Presidente; de la Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos, Vicepresidenta; de la



Dip. Noemí Berenice Luna Ayala, Vicepresidenta; de la Dip. Marcela Guerra Castillo, Vicepresidenta; de la Dip. Brenda Espinoza Lopez, Secretaria; de la Dip. Saraí Nuñez Cerón, Secretaria; de la Dip. María del Carmen Pinete Vargas, Secretaria; de la Dip. Magdalena Núñez Monreal, Secretaria; de la Dip. Jessica Ortega de la Cruz, Secretaria; de la Dip. María Macarena Chávez Flores, Secretaria; así como de la Lic. Graciela Báez Ricárdez, Secretaria General; del Lic. Juan Carlos Cummings García, Secretario de Servicios Administrativos y Financieros; del Lic. Hugo Christian Rosas de León, Secretario de Servicios Parlamentarios y del Mtro. Héctor Castillo Huertero Mendoza, Secretario Técnico de la Mesa Directiva, dio inicio la reunión de trabajo.

"Se dio paso al desarrollo de la reunión:

"1. Fue aprobado el orden del día de la reunión de hoy.

"2. Fue aprobada el acta de la reunión de trabajo de este órgano de gobierno del 29 de noviembre de 2022.

"3. Revisión del orden del día de las sesiones ordinarias del martes 6 y jueves 8 de diciembre de 2022.

"Respecto de las propuestas de orden del día remitidas por la Junta de Coordinación Política, se señaló que se tiene programado para el martes 6 de diciembre, primero realizar una sesión ordinaria presencial a las 11:00 horas, con la siguiente mecánica:

Martes 6 de diciembre. (Primera Sesión presencial)

"• Intervención en lengua indígena.

"• Comunicaciones.

"• Acuerdos de los órganos de gobierno. (Apartado en previsión)

"• Dictamen a discusión.



"- De las Comisiones Unidas de Reforma Político-Electoral, de Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

Dicho dictamen se discutiría de la siguiente manera, de conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados:

"• Fundamentación por parte de los presidentes de las comisiones dictaminadoras, hasta por 15 minutos, en este caso se trata de la presidenta de la Comisión de Reforma Político-Electoral, el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales y el presidente de la Comisión de Gobernación y Población.

"• Posicionamiento por parte de los grupos parlamentarios para que fijen su postura en orden creciente, hasta por 15 minutos cada uno.

"• Con la última intervención de los posicionamientos se cerrará el plazo para la presentación de reservas y se pasará a la intervención en lo general, con oradores a favor y en contra, hasta por cinco minutos, las rondas serán de seis oradores en cada sentido.

"• Posteriormente, se hará la consulta al Pleno si el asunto está suficientemente discutido. Una vez que el Pleno decida que el asunto sea suficientemente discutido, se procederá a la votación en lo general; en caso de que sea aprobado en lo general por mayoría calificada se procederá a la discusión en lo particular. De no alcanzarse la votación por mayoría calificada, el asunto se tendrá por desechado y definitivamente concluido.

"Proceder al cierre de esta sesión para dar paso a una segunda sesión en modalidad semipresencial.

"Martes 6 de diciembre. (Segunda Sesión semipresencial)

"• Comunicaciones.

"• Acuerdos de los órganos de gobierno. (Apartado en previsión)



- Pasar a la presentación de una ronda de iniciativas.

En este apartado, el Gpmorena solicitará que se dispensen los trámites para pasar a la discusión y votación de inmediato, de las siguientes:

"- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena.

"- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena.

"De autorizarse el procesamiento de estos proyectos se acordó que ambos se discutieran en lo general en un solo momento, esto es, que después de su presentación, los posicionamientos de los grupos parlamentarios y las intervenciones en contra y en pro, se refieran a ambos, concluida esta etapa, la votación en lo general será de manera individual. Ya para el debate en lo particular y presentación de propuestas de modificación, se dará por separado para cada proyecto con sus respectivas votaciones.

"Expuesto lo anterior, se aprobó con el voto en contra del GPPMC el orden del día de la primera sesión ordinaria presencial del martes 6 de diciembre de 2022.

"Con respecto a la segunda sesión ordinaria semipresencial del martes 6 de diciembre de 2022, se hicieron los siguientes comentarios los cuales fueron plasmados como los consigna la versión estenográfica de esta reunión:

"**El presidente diputado Santiago Creel Miranda:** ... Ahora, vamos a votar la segunda sesión que habremos de tener el día de hoy consistente en la presentación de diversas iniciativas, una de ellas donde ya se anticipa la dispensa





de trámites. Antes de poner a consideración la votación sobre esta sesión semi-presencial, quisiera yo expresarles lo siguiente.

"En una materia tan compleja como lo es la materia electoral, una materia donde se requiere construir amplios consensos porque son las reglas del juego de la competencia electoral entre partidos, entre candidatos, se requiere de una amplia legitimación a las reformas que se deben de hacer.

"Y en mi carácter de presidente de la Mesa Directiva, tengo además la convicción de que mi deber es velar por estos principios de orden democrático, de reflexión, de diálogo, de intercambio de ideas, y por ello, si es que se procede a la dispensa de trámites, como aquí ya se ha anunciado, yo votaré en contra.

"Y quiero dejarlo asentado, independientemente de las votaciones que aquí se expresen, como presidente de la Mesa Directiva, requiero cumplir con lo que es mi convicción de abrir los espacios de diálogo, de intercambio de ideas, de reflexión, para que piezas legislativas con esta trascendencia que no se conocen hasta el día de hoy puedan tener una reflexión amplia, una discusión que ameritaría, inclusive, un parlamento abierto, y todo aquello que deriva, digamos, de esta línea de pensamiento que estoy expresando el día de hoy.

"Entonces, quisiera yo anticipar, con el respeto debido a todas las integrantes de esta Mesa Directa, que esa será mi posición. Adelante.

**"La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz:** Gracias, presidente. Bueno, en el mismo sentido, en la bancada de Movimiento Ciudadano consideramos que, primero, no podemos llevar al pleno una discusión de dictámenes que no conocemos, que no han sido, pues, desahogados de acuerdo a lo que establece la propia ley.

"En días pasados presentamos un documento a la Mesa Directiva y a mí me gustaría también que se hiciera del conocimiento en ese sentido: que debemos respetar lo que establece la Constitución, el ser absolutamente respetuoso de lo que las diputadas y diputados debemos discutir en este Congreso y no



permitir que sean, pues, otros intereses los que marquen la agenda política de las prioridades para el Congreso de la Unión.

"Entonces, por supuesto que también mi voto será en contra y quiero pedir que quede asentado así en el acta. Gracias.

**"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:** Así quedará asentado. Muy bien. Adelante, vicepresidenta Almazán.

**"La vicepresidenta diputada Karla Yuritz Almazán Burgos:** Sí, presidente. Muchas gracias. Y con mucho respeto a todas y a todos, aquí, pues, somos una Mesa plural, una Mesa donde cada uno de los grupos parlamentarios, pues, tiene su posicionamiento, pero sí hay que decirlo: que el día de hoy estos dictámenes no corresponden a ningún otro interés que no sea el interés del pueblo. Así que así como el día de hoy vamos a... o mi grupo parlamentario, porque yo pertenezco en este momento a Mesa Directiva, pues va a defender esos dictámenes, por el interés del pueblo, no intereses propios, nunca de un grupo parlamentario nada más.

**"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:** Así, así queda asentado. Adelante, vicepresidenta Guerra.

**"La vicepresidenta diputada Marcela Guerra Castillo:** Muchas gracias, presidente. Bueno, sin duda esta violación al proceso legislativo, pues, queda patente en lo que acaba de verter el presidente y mi compañera que me antecedió en el uso de la palabra, respetando las opiniones de la mayoría, que sabemos que tienen la mayoría y en ese sentido están obrando en consecuencia.

"Creo que el proceso legislativo es una cosa, pero la falta de forma política también hay que decirlo. Como decía el prócer Jesús Reyes Heróles, también la forma es fondo. Y aquí también no se atiende al fondo porque una... un paquete de reformas de este calado, de las seis que acaba de anunciar el secretario técnico de esta Mesa, pues amerita toda una decantación del proceso legislativo y del proceso político con los institutos políticos porque atiende la ley de partidos políticos también.



"Entonces, también hablando del pueblo, porque el pueblo, pues no nada más lo representa la mayoría. El pueblo somos todos. El pueblo, señoras y señores, somos todos.

"Y, entonces, basado en los principios de certeza, de legitimidad y de atención a un decantamiento de un proceso correcto y debidamente discutido por las respectivas comisiones y, por ende, también los partidos políticos. Y quién más, a través de lo que como dijo el presidente, no a proceso a parlamento abierto, el Partido Revolucionario Institucional a través de mi persona, lo vota en contra, absolutamente en contra y pues nos vemos en el pleno.

**"El presidente diputado Santiago Creel Miranda:** Muy bien, ¿alguna otra participación? En consecuencia, se pone a votación de esta segunda parte de la sesión que habremos de tener el día de hoy y quedarán asentadas, por supuesto, las participaciones aquí vertidas.

"Quienes estén a favor del planteamiento tal y como lo formuló el secretario de Asuntos Parlamentarios, por favor, levanten su mano (votación), muy bien. Quienes estén en contra, levanten su mano (votación). Abstenciones (votación). Muy bien queda registrada la votación tal y como se llevó a cabo y que quede asentado en actas las intervenciones que aquí se dieron lugar."

"Finalmente, con el voto en contra del GPPRI, GPMC y GPPRD y, a favor del GPMORENA, GPPAN, GPPVEM y GPPT, fue aprobado por mayoría el orden del día de la segunda sesión semipresencial del martes 6 de diciembre de 2022. ..."

**231.** Y si bien en la Gaceta Parlamentaria remitida por la autoridad demandada aparece agregada como anexo D la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario de Morena, no queda duda de que los legisladores fueron informados electrónicamente de la existencia de las iniciativas, ya avanzada la noche del propio seis de diciembre de dos mil veintidós en que se presentaron y votaron en el Pleno de la Cámara de Diputados, sin olvidar que durante la mayor parte del día se desarrolló otra sesión, referente a dos iniciativas de reforma constitucional.



**232.** En efecto, de la lectura al Diario de Debates de la Cámara de Diputados, en el apartado en el que hacen uso de la palabra algunos legisladores, entre otros, el diputado Salomón Chertorivski Woldenberg, manifestó que a las 22:12 se subió una iniciativa, pero que se entregaba una segunda con cambios, lo que expresó de la siguiente manera:

"La dignidad hoy está mancillada, nos ha despreciado el Poder Ejecutivo y lo han convalidado con esta dispensa de trámites que no tiene precedente. A las 10:12 PM se subió una iniciativa, a las 10:12 PM y hoy nos vienen a entregar los cambios a esa misma iniciativa, 300 páginas que quién leyó, que quién revisó, que no pasó por parlamentos abiertos, que no pasó por comisiones."

**233.** Esto demuestra que los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo y Verde Ecologista, en realidad presentaron dos iniciativas sobre la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una a las 22:12 y la segunda a las 23:03 horas, pues incluso, cuando la diputada Graciela Sánchez Ortiz entrega al presidente de la Mesa Directiva la iniciativa de que se trata, expresó lo siguiente: *"Hago entrega a usted de la versión con algunos cambios y modificaciones actualizada ..."*.

**234.** En suma, la existencia de dos iniciativas respecto de los mismos ordenamientos, presentadas con una hora aproximada de diferencia, evidencia primero, la falta de certeza del documento que sería motivo de aprobación y, desde luego, la falta de conocimiento de lo que finalmente se sometió a votación en el Pleno de la Cámara de Diputados.

**235.** Por tanto, se acredita desapego a una regla elemental de todo procedimiento legislativo, consistente en el conocimiento de aquello que será objeto de debate, votación y tiempo para su estudio, lo cual no puede ignorarse por el supuesto de urgencia, en virtud de que precisamente es imponerse de los documentos a votar lo que respalda la voluntad de los legisladores para discutirlos y la oportunidad informada para que expresen su voto sobre la base de lo que recibieron previamente.



**236.** En otras palabras, del examen conjunto a las constancias del procedimiento legislativo se colige razonablemente que las iniciativas se publicaron de manera simultánea al desarrollo de la sesión ordinaria vespertina de la Cámara de Diputados, en todo caso, a las 22:12 horas y la ya modificada a las 23:04 horas, en que la diputada Graciela Sánchez Ortiz entregó la iniciativa al presidente de la Mesa Directiva; no es óbice que en el acta de la reunión de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) conste que el Grupo Parlamentario de Morena anunciara: *"que presentaría dos proyectos sobre los cuales solicitará que se dispensen los trámites para pasar a su discusión y votación de inmediato"*, ya que eso sólo es hacer saber lo que va a ocurrir, pero no equivale al conocimiento de la iniciativa en cuestión.

**237.** En consecuencia, es evidente que al no publicarse el orden del día con la anticipación suficiente (veintidós horas del día anterior a la sesión), los diputados accionantes no tuvieron conocimiento oportuno de lo que habría de discutirse en ella y, mucho menos, de la iniciativa presentada por los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo y el Verde Ecologista y, en consecuencia, tener un debate real, democrático e informado sobre ella; y si bien un precepto de su reglamento permite el trámite urgente, también lo es que esto no fue demostrado ni tal figura fue creada para el fin que se utilizó, sino para casos y hechos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de aprobación, a fin de asegurar la vigencia de los principios deliberativos que rigen en todo debate parlamentario; sobre todo si se toma en cuenta que se trata de disposiciones que modifican de manera sustancial y trascendente el concepto de propaganda gubernamental, para fines de comunicación social y electorales, elemento adicional que incide de manera sustancial en nuestro sistema democrático.

**238.** Por tanto, si toda urgencia demostrada y justificada, significa obviar trámites, naturalmente ello no comprende el supuesto de no conocer el contenido de aquello que debe decidirse con premura pues, claro está, esa condición no coincide con lo que se entiende por trámite, que es siempre instrumental de procedimiento, no de fondo.

**239.** Para cerrar este segmento es pertinente agregar que la violación al artículo 72 de la Constitución Federal y el Reglamento de la Cámara de Dipu-



tados, en las disposiciones ya indicadas, se repitió en la sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós de esa Cámara, ya que el dictamen remitido por el Senado fue calificado sin motivación alguna como urgente y, por tanto, se dispensaron los trámites legislativos.

**240.** Por otra parte, en el procedimiento seguido ante la Cámara de Senadores, también existió inobservancia al reglamento que le rige, ya que el doce de diciembre de dos mil veintidós, las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, sesionaron de manera individual y aprobaron una minuta y su dictamen sin observar lo dispuesto en el artículo 147 de dicho ordenamiento, el que prevé lo siguiente:

### **"Artículo 147**

"1. Para que una reunión de comisión sea válida se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.

"2. En los casos de reuniones de comisiones unidas, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas.

"3. Cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente."

**241.** De esa disposición se tiene que tratándose de Comisiones Unidas del Senado de la República, para la validez de sus dictámenes se debe contar con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas; en el caso, para la aprobación del dictamen debieron sesionar de manera conjunta y en una misma sesión como Comisiones Unidas, la de Gobernación y la de Estudios Legislativos, segunda; sin embargo, la primera de ellas sesionó a las 13:00 horas del doce de diciembre y la segunda, cinco horas después.

**242.** En otras palabras, la Comisión de Gobernación decidió convocar y sesionar de manera individual para aprobar el dictamen de Comisiones



Unidas, sin los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, lo que significa que no se contó con el quórum que exige el artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores, concretando otra violación cometida en el procedimiento legislativo, que equivale a una transgresión del artículo 72 de la Constitución Federal al no seguirse el procedimiento en términos de ese reglamento.

**243.** Esa circunstancia debió provocar la aplicación del numeral 3 del artículo 147, es decir, que cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo debieron hacer del conocimiento de la Junta de Coordinación Política para que coadyudara a la solución correspondiente y no sesionar de manera separada, así como aprobar en lo singular un dictamen que corresponde a Comisiones Unidas.

**c) El decreto impugnado fue aprobado en transgresión al principio de deliberación democrática, ya que no es el resultado del debate que debe existir en todo órgano legislativo, es decir, la tramitación injustificada como de urgente u obvia resolución en la Cámara de Diputados, y las irregularidades cometidas en Comisiones de la Cámara de Senadores impidió la deliberación democrática real, cualitativa y de fondo**

**244.** En efecto, existe violación a ese principio porque la tramitación como urgente de la iniciativa en cuestión, provocó que se dejara de observar el trámite ordinario que le correspondía, es decir, los legisladores omitieron realizar los siguientes actos del procedimiento legislativo ordinario previstos en el Reglamento de la Cámara de Diputados, a saber:

**a)** Presentada la iniciativa por los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo y Verde Ecologista ante la Mesa Directiva, su presidente atendiendo al tema, debió informar al Pleno de su envío a la comisión o comisiones correspondientes, así como debió explicar para qué efectos se turnaba (66);

**b)** La secretaría debió hacer constar por escrito el trámite, cumpliéndolo dentro de las setenta y dos horas siguientes (66);



c) El turno a comisiones debió ser para efectos de la elaboración de dictamen respectivo (67);<sup>71</sup>

d) Ese documento es importante en el procedimiento porque es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar entre otros, iniciativas (80, numeral 1);<sup>72</sup>

e) El dictamen debió ser discutido y aprobado por mayoría absoluta; y emitido, la comisión o comisiones debieron enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva, para los efectos de la programación legislativa (84);<sup>73</sup>

f) Hecho lo anterior, el dictamen debió publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en que debió presentarse; además la Junta Directiva de cada Comisión, debió circular a los diputados en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación

---

<sup>71</sup> **Artículo 67.**

"1. El presidente podrá turnar los asuntos a una o más comisiones, para efectos de:

"I. Dictamen,

"II. Opinión, o

"III. Conocimiento y atención.

"2. El turno podrá implicar la realización de una o más de las tareas señaladas en el numeral anterior."

<sup>72</sup> **Artículo 80.**

"1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

"I. Minutas;

III. Observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto;

"IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 Constitucional;

"V. Cuenta Pública;

"VI. Propositiones; y,

"VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución."

<sup>73</sup> **Artículo 84.**

"1. El dictamen será válido sólo cuando la comisión o comisiones discutan un asunto en reunión y éste se apruebe, por mayoría absoluta.

"2. La comisión o comisiones que emitan dictamen, deberán enviarlo de inmediato a la mesa directiva, para los efectos de la programación legislativa."





en el seno de la Comisión, para su discusión y eventual aprobación en el Pleno (97, numeral 1);<sup>74</sup> y,

**g)** Finalmente, publicado el dictamen será objeto de una declaratoria de publicidad, para posteriormente ser discutido en el Pleno y, en su caso, para su aprobación, observando desde luego, las reglas para su discusión y votación en lo general y particular (96, 104, 105, 109, 110, 111 y 112).<sup>75</sup>

<sup>74</sup> **Artículo 97.**

"1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en la que se presenten."

<sup>75</sup> **Artículo 96.**

"1. El Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la Sesión anterior, siempre que ésta se encuentre publicada en la Gaceta. En este caso, de no haber objeción, se pondrá de inmediato a votación.

"2. Si hubiera objeción por parte de alguna diputada o diputado, podrá hacer las precisiones que considere pertinentes desde su curul y, de ser aceptadas por el Pleno, deberán incorporarse al acta para su aprobación."

**Artículo 105.**

"1. Las discusiones en lo general de las iniciativas y minutas que por vencimiento de plazos deban pasar al Pleno en sus términos, se sujetarán a lo siguiente:

"I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;

"II. Serán leídos por un secretario de la mesa directiva;

"III. Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos podrán disponer de hasta tres minutos para exponer su postura; la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador para exponer una postura integral de la iniciativa o minuta que por vencimiento de plazo hayan pasado al Pleno en sus términos, cuando estas se sujeten a su discusión en lo general. Lo anterior, sin detrimento de que algún diputado o diputada quiera hacer uso de la palabra respecto a la iniciativa o minuta a discusión;

"IV. A continuación, el presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;

"V. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por tres minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;

"VI. Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la (sic) lista, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión sólo si hubieran oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentre suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal; y,

"VII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción IV de este artículo, se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por tres minutos y agotada esa ronda, el presidente declarará el término de la discusión y el inicio de la votación nominal."

**Artículo 109.**

"1. La discusión de los dictámenes con proyectos de ley o decreto en lo particular, implica la reserva de artículos determinados para su análisis.



**245.** La importancia de las etapas que se acaban de describir radica en que, con ellas, se busca la obtención de una votación informada por parte de los legisladores, es decir, con el conocimiento de aquello que será objeto de debate y votación, condición que respalda la voluntad plasmada en el voto que expresen; de ahí que se está ante la violación al principio democrático.

**246.** Aunado a lo razonado, debe decirse que tal y como se sostuvo, entre muchas más, en la **acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada**, la inobservancia a las disposiciones que rigen la función de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, significa una violación al

---

"2. Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos al proyecto.

"3. Las reservas tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen y se registrarán ante la Secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación al orden del día, en cuyo caso, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular."

**"Artículo 110.**

"1. Las reservas se discutirán de la siguiente forma:

"I. El proponente hará uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que la sustenten;

"II. El presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos cada uno;

"III. Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la (sic) lista, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión, sólo si hubieran oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo;

"IV. Cuando no hubieran oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor;

"V. Cuando no hubiera oradores a favor del artículo incluido en el proyecto podrán hablar hasta dos oradores en contra, y

"VI. Cuando no hubiere oradores inscritos, el presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado."

**"Artículo 111.**

"1. Se podrán discutir varios artículos reservados al mismo tiempo, cuando quien haya hecho la reserva lo solicite al presidente."

**"Artículo 112.**

"1. Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados podrán realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de los mismos.

"2. El secretario las referirá a nombre de la diputada o diputado que haya hecho la exposición y leerá el texto propuesto; el secretario también podrá referir las proposiciones del Grupo que las haya presentado.

"3. Declarado suficientemente discutido, en votación nominal se consultará al Pleno si se aprueba."



debido procedimiento legislativo, así como al derecho que asiste a las minorías de no ser excluidas del proceso deliberativo; máxime que, principalmente en la Cámara de Diputados, sus integrantes no conocieron con el tiempo necesario el contenido de la iniciativa que culminó con el decreto combatido y, por ello, tampoco la discutieron.

**247.** Como ya se había señalado previamente, la obligación de que en cada uno de los reglamentos de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo respectivo, atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías mediante requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso legislativo, disposiciones que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad constitucional de autorregulación y que, consecuentemente, deben ser respetadas.

**248.** Bajo este entendimiento, el cúmulo de irregularidades y violaciones a los reglamentos de cada Cámara en las que se incurrió durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado, conllevan una afectación sustancial a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, particularmente, en cuanto a la necesidad de resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo, aspectos que en el presente caso impidieron que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo, respetando los tiempos y las formas respectivas, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones que se estaban modificando, y por no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, publicidad, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

**249.** Lo anterior dado que:

a) En la sesión de la Cámara de Diputados de seis de diciembre de dos mil veintidós, el Grupo Parlamentario de Morena hizo suya la iniciativa del Ejecutivo



Federal relativa a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (introduciendo un mínimo ajuste);

**b)** La iniciativa que hizo suya el Grupo Parlamentario de Morena por ser la misma, también debió remitirse a comisiones, en virtud de que el artículo 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que tanto las iniciativas a nombre de un Grupo Parlamentario, como las del titular del Poder Ejecutivo, senadores y Legislaturas de los Estados, pasarán a comisiones; empero, sólo se envió a éstas lo presentado por el presidente de la República no obstante ser casi idénticas, es decir, una se dijo urgente y la otra no, lo cual evidencia una incongruencia severa, o lo son ambas o ninguna;

**c)** A la iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena se le calificó como urgente y, por tanto, se le dispensaron los trámites legislativos correspondientes, no obstante que, ni en la exposición de motivos ni en la presentación respectiva, se anunciaron las razones para actualizar el supuesto del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, esto es, no existen razones que justifiquen el trámite concedido;

**d)** Los legisladores no conocieron con la oportunidad debida el contenido de la iniciativa en cuestión, es decir, el orden del día de la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós, no se publicó en la Gaceta Parlamentaria a más tardar a las 22:00 horas del día anterior (cinco de diciembre de dos mil veintidós) y la misma se hizo de su conocimiento durante el desarrollo de la propia sesión, es decir, primero a las 22:12 horas y, una vez más, ya modificada, a las 23:03 del seis de diciembre de dos mil veintidós; lo que provocó que no tuvieran tiempo para conocerla y estudiarla y, por ende, no existieron las condiciones para sostener un debate real sobre ella, lo que incide de manera sustancial en nuestro sistema democrático; y,

**e)** En el procedimiento seguido ante la Cámara de Senadores, existió inobservancia al reglamento que le rige, ya que el doce de diciembre de dos mil veintidós, las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, sesionaron de manera individual y aprobaron una minuta y su dictamen sin observar lo dispuesto en el artículo 147 de dicho ordenamiento.



**250.** La gravedad de tales infracciones en conjunto permite concluir con la invalidez del decreto cuestionado, por violación directa al artículo 72 de la Constitución Federal, esto porque la iniciativa no se conoció a tiempo y no se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Origen, dada la inobservancia a las disposiciones contenidas en el reglamento de cada Cámara, desconociéndose con ello el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular.

**251.** Por lo expuesto, y al resultar **fundado** el concepto de invalidez relativo a la violación al procedimiento legislativo, lo procedente es declarar la invalidez total del decreto impugnado, por lo que resulta innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez, en términos de la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital: 181398.

## VI. EFECTOS

**252.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>76</sup> las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus

<sup>76</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

**253.** Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la totalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

**254.** Toda vez que se determinó la invalidez del decreto arriba precisado, éste deja de tener eficacia y, en consecuencia, las normas vinculadas por él, recuperan su vigencia con el texto que tenían al veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

**255.** Ello es así, en virtud de que con este fallo no se invalidaron disposiciones legales en lo específico, sino el decreto que las modificó, en su integridad.

**256.** La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Congreso de la Unión.

## VII. DECISIÓN

**257.** Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados V y VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a la competencia y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo 53, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado III, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parlamento abierto", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez relativo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con excepción del



inciso k) del artículo 5, Ortiz Ahlf con excepción de los incisos c) de la fracción V del artículo 3 Bis y k) del artículo 5, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con excepción de los incisos c) de la fracción V del artículo 3 Bis y k) del artículo 5, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con excepción del inciso k) del artículo 5, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez relativo. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Aguilar Morales con el proyecto original, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.

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





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

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

En la sesión privada ordinaria celebrada el veintidós de mayo de dos mil veintitrés se aprobó el agregado de los párrafos 254 y 255 del engrose, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. Votaron en contra del agregado de esos párrafos las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que en los términos antes precisados se aprobó el texto del engrose de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos que da fe.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 356, con número de registro digital: 2005220.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007 y P./J. 94/2001 y aislada P. L/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 776, XIV, agosto de 2001, página 438 y XXVII, junio de 2008, página 717, con números de registro digital: 170881, 188907 y 169437, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés.

En relación con la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, expreso mi voto concurrente sobre las razones para declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

En términos generales, mi concurrencia con la resolución tiene lugar respecto del apartado "**V. Estudio de fondo**", en el "**Tema 3. Violaciones al procedimiento legislativo**", pues no comparto algunas consideraciones y tengo precisiones respecto de otras.

A modo de recapitulación del fallo, en el estudio que se desarrolla de los párrafos 210 a 251, es posible identificar que la invalidez del decreto se sustenta en cinco violaciones concretas al proceso de creación de leyes, a saber:

- a) La inobservancia del artículo 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, por haberse dado trámite urgente a la iniciativa materia del decreto impugnado pese a que era casi idéntica a la diversa presentada por el Ejecutivo Federal que recibió un trámite ordinario; lo que se estima una violación grave al procedimiento legislativo porque debió turnarse a Comisión para su dictamen.
- b) La iniciativa se tramitó bajo el supuesto de "urgencia u obvia resolución", sin motivación alguna.
- c) El decreto se aprobó sin que la iniciativa de ley fuese la misma que se presentó para su aprobación.
- d) Los legisladores no tuvieron conocimiento de la iniciativa, y el resultado (decreto) fue en contravención del principio de deliberación democrática.
- e) Se incumplió el artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores porque las Comisiones Unidas del Senado no sesionaron de forma conjunta.



Por cuanto hace a las violaciones precisadas en los incisos **b, c y d**, atribuidas a los trabajos parlamentarios en la Cámara de Diputados, comparto la decisión, aunque con algunos matices argumentativos.

En lo relativo al inciso **b**, que se refiere a la tramitación urgente de la iniciativa sin justificación de por medio, desde mi concepto, se actualiza dicha violación con efecto invalidante.

Desde mi punto de vista, sí existe un deber dentro del proceso legislativo de motivar la urgencia que permite dispensar trámites legislativos respecto de una iniciativa de ley. En el caso, el artículo 65, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados da la pauta para sostener que la solicitud de trámite de urgencia u obvia resolución, debe estar sustentada y/o expresar las razones que la respaldan, es decir, los motivos que justifiquen esa tramitación.

Dicho precepto establece:

**"Artículo 65.**

"...

**"4.** Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de urgente u obvia resolución, deberá señalarse expresamente al momento en que sea registrado ante la Junta, quien deberá circular entre los grupos el documento en archivo electrónico o impreso con el contenido de la propuesta. Los casos de excepción deberán ser acordados por la Junta."

Desde su dimensión pragmática y funcional, esa disposición permite entender que cuando se solicite que un asunto sea tramitado con urgencia, ello debe señalarse expresamente y circularse el documento en archivo electrónico con el contenido de la propuesta.

El contenido de la propuesta a la que alude el precepto, en mi consideración, no sólo se refiere a la materia del asunto cuyo trámite urgente se solicita, sino además, a la proposición o argumentos que se ofrecen para justificar la urgencia; a fin de que los grupos parlamentarios examinen y voten sobre la procedencia de dicha forma de tramitación; lo cual en el caso no sucedió.

Sin dejar de mencionar que, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como lo hace notar la resolución) es razonable sostener que sí existe un deber de motivar la urgen-



cia que dispense trámites del proceso legislativo, por ser una forma de tramitación excepcional, que no debe convalidarse sólo por la existencia de voto mayoritario al respecto.

En cuanto a las violaciones identificadas con los incisos **c** y **d**, considero que éstas se encuentran vinculadas pues convergen en la certeza sobre la iniciativa que habría de discutirse y su falta de conocimiento por los legisladores, en pro de posibilitar una auténtica deliberación democrática.

Respecto del mencionado punto quiero subrayar que en otros precedentes he sido enfática en que este tipo de violación es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas de ley, *verbigracia*, cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política o **cuando se delibera sin contar con la información relevante o el tiempo adecuado para analizarla**.

En el asunto quedó suficientemente documentado que el decreto invalidado se emitió sin que todas las fuerzas políticas tuvieran conocimiento de la iniciativa que iba a votarse, no sólo porque la iniciativa no se dio a conocer a los legisladores por lo menos a las 22:00 horas del día previo a la sesión como lo ordena la normativa que rige el procedimiento legislativo ante la Cámara de Diputados, sino que se presentó ya iniciada la sesión en que había de discutirse y votarse e inmediatamente se procedió, primero, a la votación sobre su tramitación urgente, y en seguida, a su discusión y votación; lo que se corrobora con la existencia de diversas mociones de suspensión del proceso legislativo por esa causa, que al final se desecharon.

Por lo que, a mi juicio, es patente que el proceso democrático de creación legislativa en su fase ante la Cámara de Diputados no garantizó una participación informada de las distintas fuerzas políticas a fin de conocer lo que sería objeto de la deliberación; lo cual era necesario porque las modificaciones normativas guardaban una complejidad técnica con incidencia en varias ramas jurídicas (administrativa, constitucional, electoral, entre otras); por lo que con mayor razón, los grupos parlamentarios debían conocer la información, para su análisis y discusión.

Por otra parte, **no comparto** la resolución en lo que concierne a la violación señalada bajo el inciso **a** anterior, pues estimo que no se actualizó.

Ello, porque la iniciativa presentada por el presidente de la República y la diversa que presentaron los grupos parlamentarios proponentes, aunque fueran se-



mejantes en su contenido en tanto que estos últimos hicieron suya la del primero sólo con algunas modificaciones, formalmente se trató de *dos iniciativas distintas*; de ahí que no sea posible hacer equivalente el proceso y trámite de una con la otra.

Por otra parte, respecto de la violación que se precisa bajo el inciso **e**, referida al proceso legislativo ante la Cámara de Senadores (revisora), no coincido con las consideraciones del fallo en cuanto se sostiene que la vulneración al artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores ocurrió ante el hecho de que habiéndose turnado para dictamen la minuta proveniente de la Cámara de Diputados a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativas, Segunda, éstas sesionaron por separado.

Ello, porque en la resolución no se ofrece mayor justificación de por qué ese hecho pudo implicar una disminución grave de la calidad de la deliberación democrática en el trabajo de las Comisiones del Senado de la República, o bien, una afectación a la participación efectiva de las fuerzas políticas.

De manera que, aunque no prejuzgo sobre cuál es el impacto efectivo que el proceder de las Comisiones Unidas pudo tener en los parámetros para evaluar la regularidad del proceso legislativo, observo que la motivación del fallo en ese aspecto no se ocupó de valorar su trascendencia y por qué tuvo un efecto invalidante.

En suma, consideró que las violaciones que vician el decreto impugnado son únicamente las que se verificaron en el marco de los trabajos parlamentarios de la Cámara de Diputados, la cual fungió como Cámara de Origen, señaladas con los incisos **b**, **c** y **d**, pero no la que se atribuye a la Cámara de Senadores que desempeñó el papel de revisora.

Esto último también es relevante desde un punto de vista lógico para efectos de la extensión que debió tener el análisis sobre la regularidad del proceso legislativo, pues si la vulneración de la calidad de la deliberación democrática con efecto invalidante del decreto impugnado se configuró al seno de la Cámara de Diputados, no advierto la pertinencia de incorporar el escrutinio sobre los actos realizados en el marco de la Cámara de Senadores.

Toda vez que el proceso legislativo está integrado por una serie de actos que deben ser realizados de forma secuencial y concatenada, la conclusión sobre la invalidez del decreto, por haberse detectado un vicio en la etapa seminal de su formación, **no** podría variar o alterarse en razón de la regularidad de los actos



desplegados en una fase posterior, como sería en la intervención de la Cámara de Senadores.

Por ello es que, desde un punto de vista metodológico, no comparto la incorporación del estudio sobre la regularidad de los actos parlamentarios desarrollados en la Cámara de Senadores.

Por estas razones, aun cuando comparto el sentido de la propuesta, así como algunos de los motivos que sustentan la declaratoria de invalidez del decreto impugnado (los desarrollados en los párrafos 221 a 238, con matices), me aparto de las consideraciones de los párrafos 213 *in fine*, 215 a 220, 240 a 243 y 249, incisos a), b) y e), y en congruencia con el criterio que he sostenido en materia de violaciones al proceso legislativo que tengan efecto invalidante, es que formulo el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.

En sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por diversos partidos políticos, así como por la minoría de la Cámara de Diputados y Senadores de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

En atención a que en la sentencia se aborda el estudio por temas, expresaré mi concurrencia y disenso en los que corresponda, siguiendo la numeración fijada en la resolución.

## **I. Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas (Tema 2).**

**Resolución del Tribunal Pleno.** La mayoría del Tribunal Pleno determinó que no existía la obligación de realizar la consulta previamente a las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley General de Comuni-



cación Social, pues las normas cuestionadas no guardan relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las comunidades indígenas de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.<sup>1</sup>

**Razones de disenso.** Al respecto, si bien en términos generales coincido con lo determinado en el sentido de que las normas impugnadas regulan aspectos estructurales organizacionales y principios rectores en materia de gasto, propaganda gubernamental, tiempos de difusión e infracciones, no comparto que del análisis de las normas se concluya que ninguna guarde relación inmediata con el derecho a la consulta previa.

De manera inicial, los preceptos deben analizarse de forma individualizada y no como un sistema normativo. Así, por lo que hace a los artículos 1, 2, 3 Bis, 4, fracciones I y VIII Bis, 5, 14, 21 y 44 de la Ley General de Comunicación Social que se estudian en este apartado, no se está en presencia de normas dirigidas exclusivamente a grupos respecto de los cuales existe la obligación de efectuar consulta, en virtud de lo cual el análisis de éstas debe realizarse de manera particular y disociada, a fin de identificar la naturaleza de cada una.

En ese sentido, contrario a lo que se determina en la propuesta, derivado de un análisis diferenciado, concluyo que sobre los siguientes numerales de la Ley General de Comunicación Social sí existe la obligación convencional y constitucional de realizar consulta previa a personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas:

**"Artículo 3 Bis.** Los Entes Públicos pueden difundir, por medio de Campañas de Comunicación Social, información respecto de: ...

"V. Acciones que tengan relevancia directa para la población, como las siguientes:  
...

"c) **Protección a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad o de sectores de la población históricamente desprotegidos; ..."**

**"Artículo 5.** En Materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deben observar los siguientes principios rectores: ...

<sup>1</sup> Página 45 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.



"k) Interculturalidad: Con el pleno reconocimiento de la Nación como una composición pluricultural sustentada originalmente **en sus pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas; el contenido deberá promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social. ...**"

**(Énfasis añadido)**

En primer lugar, como lo sostuve en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 109/2020 y 150/2017 y su acumulada 153/2017, existe una obligación tanto constitucional como convencional de realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, siempre que una medida sea susceptible de afectarles directamente, por lo que su omisión conllevaría necesariamente la invalidez de la norma en cuestión.

Lo anterior encuentra sustento a partir de una interpretación del artículo 2o. constitucional y del diverso 6o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>2</sup> Además, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el derecho a la consulta se funda en el respeto al derecho a la cultura propia o identidad cultural.<sup>3</sup>

Así, la Corte IDH ha señalado que los Estados están obligados a tomar acciones que permitan la participación de los pueblos indígenas en procesos de consulta respecto de medidas, incluidas las legislativas, que afecten sus derechos, lo cual no se restringe a un efecto negativo, sino que cualquier impacto o incidencia en sus derechos requiere de su intervención.<sup>4</sup>

En ese mismo sentido, este Alto Tribunal ha señalado que basta con que el cambio legislativo incida en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, para que sea exigible la obligación de consultarles, sin que deba asumirse si la norma les beneficia o no.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 928/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de enero de 2021.

<sup>3</sup> Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. "Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012", Serie C, No. 245, párrs. 159 y 160. Disponible en: <http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec-245-esp.pdf>.

<sup>4</sup> Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021", Serie C, No. 440, párr. 199. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_440\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf).

<sup>5</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 12 de marzo de 2020.





En segundo lugar, esta Suprema Corte ha señalado que cuando se adopten medidas relacionadas con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se deberá llevar a cabo una consulta previa, cuya omisión debe resultar en la inconstitucionalidad de tales medidas.<sup>6</sup>

El derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad encuentra sustento en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, el cual obliga a los Estados a realizar las consultas de forma previa a la aprobación de leyes que incidan en sus derechos.<sup>7</sup>

Expuesto lo anterior, advierto que en el artículo 3 Bis, fracción V, inciso c),<sup>8</sup> se establece que los entes públicos<sup>9</sup> pueden difundir, por medio de campañas de comunicación social, información respecto de protección a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad o de sectores de población históricamente desprotegidos.

Por otro lado, el artículo 5, inciso k),<sup>10</sup> señala que los entes públicos deben observar el principio rector de interculturalidad, con el pleno reconocimiento de la Na-

<sup>6</sup> Cfr. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de febrero de 2016; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 27 de agosto de 2019; y sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1 de marzo de 2021.

<sup>7</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, *Observación General número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/336/57/PDF/G1833657.pdf?OpenElement>

<sup>8</sup> "Artículo 3 Bis. Los Entes Públicos pueden difundir, por medio de Campañas de Comunicación Social, información respecto de: ...

"V. Acciones que tengan relevancia directa para la población, como las siguientes: ...

"c) Protección a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad o de sectores de la población históricamente desprotegidos; ...

<sup>9</sup> Conforme al artículo 4 de la ley, se entiende por entes públicos: en singular o plural, los Poderes de la Federación, de las entidades federativas; los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra dependencia o entidad de carácter público.

<sup>10</sup> "Artículo 5. En Materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deben observar los siguientes principios rectores: ...



ción como una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

En tales términos, las normas referidas sí tienen una incidencia normativa en los dos grupos en cuestión, por ello, como lo manifesté en sesión del Tribunal Pleno en la que se resolvió este asunto, ello basta para que exista la obligación de realizar las consultas previas en materia de personas con discapacidad y de pueblos y comunidades indígenas respecto de los artículos 3 Bis, fracción V, inciso c) y 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social.

## II. Violaciones al procedimiento legislativo (Tema 3).

**Resolución del Tribunal Pleno.** La mayoría del Tribunal Pleno votó por declarar la invalidez del decreto impugnado, al considerar que durante el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado se actualizaron las violaciones siguientes:

- a) Violación al artículo 72 de la Constitución Federal en relación con el diverso 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, porque la iniciativa que dio origen al decreto impugnado no fue turnada inmediatamente a Comisiones, como correspondía al haber sido presentada por una diputada a nombre del Grupo Parlamentario de Morena;
- b) Violación al artículo 72 de la Constitución Federal en relación con el diverso 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, porque la iniciativa mencionada no pasó por un procedimiento legislativo ordinario y no se motivaron las razones para calificarlo de "urgencia u obvia resolución"; violación que también se replicó en la Cámara de Senadores;
- c) Violación al artículo 72 de la Constitución Federal en relación con el diverso 60, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, porque la iniciativa que dio origen al decreto impugnado no se publicó en el orden del día en la Gaceta, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión;
- d) Violación al artículo 72 de la Constitución Federal en relación con el diverso 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores, porque las Comisiones de Go-

---

"k) Interculturalidad: Con el pleno reconocimiento de la Nación como una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; el contenido deberá promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social. ..."



bernación y la de Estudios Legislativos, Segunda, sesionaron de forma separada, por lo cual no se contó con el quórum exigido; y

e) Como consecuencia de las violaciones anteriores, la transgresión al principio de deliberación democrática en la aprobación del decreto impugnado.

**Razones de disenso.** No coincido con la postura mayoritaria, pues, por un lado, estimo que no se actualizan algunas de las irregularidades que se estudian en el asunto y, por otro lado, considero que las que sí se actualizaron no tienen un potencial invalidante.

En primer lugar, el hecho de que la iniciativa presentada por una diputada de Morena a nombre de su Grupo Parlamentario no haya sido turnada a Comisiones en los términos del artículo 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, no constituye por sí misma una violación al procedimiento legislativo, pues ello fue consecuencia del trámite urgente que la misma diputada solicitó y que fue votado a favor por una mayoría de diputados y diputadas.

En ese sentido, tal como consta en el expediente, si el trámite urgente se solicitó inmediatamente después de haberse presentado la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, entonces no es razonable pensar que tenía que ser turnada a Comisiones de forma inmediata para, acto seguido, ser discutida y votada por el Pleno, en términos del artículo 82, párrafo 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

De haberse turnado de forma inmediata a Comisiones la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, no hubiera variado el desarrollo del procedimiento legislativo, pues la solicitud de trámite urgente también habría tenido como consecuencia que fuera sometida a discusión y votación del Pleno sin que se presentara el dictamen de Comisión respectivo.

En segundo lugar, si bien coincido en que la ausencia de motivación para dar trámite urgente en ambas Cámaras a la iniciativa que dio origen al decreto impugnado constituye una violación al procedimiento legislativo, estimo que, en este caso, dicha cuestión no tiene un potencial invalidante.

Al respecto, es importante destacar que el Tribunal Pleno ha sostenido que no cualquier violación al procedimiento legislativo tiene potencial invalidante,<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Tesis: P. XLIX/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN



pues se debe atender a los criterios de economía procesal y equidad en la deliberación. En lo que interesa, este último criterio se refiere a que no es dable otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, sino sólo aquellas que hayan trascendido a la calidad de la deliberación parlamentaria.

La ausencia de motivación de la solicitud de dar trámite urgente a la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, no se traduce en una violación al procedimiento legislativo con efecto invalidante, en razón de que el artículo 82, párrafo 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados no obliga a que se realice dicha fundamentación. Por el contrario, de las constancias del proceso legislativo se advierte que dicha cuestión no afectó la equidad en la deliberación.

Lo anterior, ya que del expediente se advierte que las y los legisladores de las distintas fuerzas políticas pudieron manifestar su postura respecto a la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, posicionarse a favor o en contra de ella, así como proponer las mociones suspensivas que consideraron pertinentes; lo cual evidencia que formaron parte activa del debate parlamentario.

Además, el hecho de que se hubiera motivado la urgencia en nada hubiera variado el trámite dado a la iniciativa ni el estudio que estimo se debió realizar en este tema. Tal como lo sostuve al discutir la controversia constitucional 35/2020, en todo caso, los motivos sostenidos por las Cámaras para concluir que un asunto reviste cierta urgencia no deben ser objeto de estudio del Alto Tribunal, pues forman parte de la autonomía de dicho órgano legislativo.

Por las mismas razones, la calificación como urgente de la minuta remitida por la Cámara de Senadores no significa una transgresión con efectos invalidantes del decreto impugnado, ya que la misma no transgrede lo dispuesto por el Texto Constitucional.

Tampoco se afectó la equidad en la deliberación en el Senado, pues en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara revisora, se adoptaron en sus términos las propuestas de modificaciones, adiciones y derogaciones contenidas en la minuta de la Cámara de Origen, salvo el artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social.

---

DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, Registro digital: 169493.



Por su parte, en la sesión de la Cámara de Senadores del 14 de diciembre de 2022, se aprobó el dictamen señalado, únicamente con la modificación al artículo 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Seguido el procedimiento y recibida la minuta en la Cámara de Origen el 15 de diciembre de 2022, se aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto; lo cual evidencia la regularidad de esa parte del procedimiento legislativo.

En tercer lugar, el hecho de que la iniciativa que dio origen al decreto impugnado no se publicara en el orden del día en la Gaceta, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión, como lo mandata el artículo 60, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, no tiene un potencial invalidante.

En la acción de inconstitucionalidad 53/2017,<sup>12</sup> el Tribunal Pleno estableció que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo en un caso concreto infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: (i) el respeto a la participación de todas las fuerzas políticas, (ii) el respeto a las reglas de votación, (iii) la publicidad de la deliberación parlamentaria.

En este caso concreto, la irregularidad advertida no afectó la deliberación parlamentaria ni su publicidad, pues del expediente legislativo se advierte que las y los legisladores sí conocieron el contenido de la iniciativa, así como de los cambios que se realizaron, los cuales fueron informados durante el transcurso de la sesión.

Aunado a ello, se advierte que los cambios realizados respecto a la primera iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal fueron mínimos, pues sólo se elimi-

<sup>12</sup> Acción de inconstitucionalidad 53/2017, fallada el 29 de agosto de 2017, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, tema 1, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del proceso legislativo del Decreto 366, por el cual se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.



naron espacios entre algunos párrafos y se adicionó un último párrafo y una oración final al penúltimo párrafo del artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social, lo cual evidencia que, contrario a lo que afirmaron los promoventes en su demanda, no existieron impedimentos materiales para tener certeza de lo que se estaba votando.

En cuarto lugar, el hecho de que las Comisiones de Gobernación y la de Estudios Legislativos, Segunda, sesionaran de forma separada no se traduce en que no se contó con el quórum exigido por el artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores y, por tanto, tampoco se traduce en una violación al procedimiento legislativo.

Al respecto, el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021,<sup>13</sup> consideró que del artículo 147 del Reglamento del Senado y los subsecuentes, no se desprende que cuando se trabaje bajo la modalidad de Comisiones Unidas, el dictamen tenga que aprobarse necesariamente en un solo acto por las Comisiones participantes. Por el contrario, la obligación es que dicha aprobación debe darse por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las Comisiones que participan, requisito que en el caso se cumplió.

En ese sentido, si el trabajo en modalidad de Comisiones Unidas no implica que las Comisiones deban sesionar al mismo tiempo, entonces no se actualiza la irregularidad alegada, por lo cual tampoco se configura la irregularidad relativa a la falta de quórum exigido por el artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores, pues éste debe computarse por cada Comisión de forma separada y no de forma conjunta, como se hizo en la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal Pleno.

<sup>13</sup> Acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, falladas el 26 de abril de 2022, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cinco del proyecto original, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del párrafo ochenta y cinco del proyecto original, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento que culminó en el DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.



Por último y como consecuencia de todo lo expuesto, contrario a lo votado por la mayoría, el decreto impugnado fue aprobado con apego al principio de deliberación democrática, pues no se afectó la participación de todas las fuerzas políticas, las reglas de votación, ni la publicidad de la deliberación parlamentaria.

Ahora bien, el control jurisdiccional en los casos de violaciones al procedimiento legislativo depende únicamente de la apreciación que tienen las y los Jueces constitucionales sobre la trascendencia o no de las violaciones procedimentales y el grado de deferencia que deciden tener respecto al Poder Legislativo como poder democráticamente legitimado.

Desde mi perspectiva, en los asuntos en los que se analizan violaciones al procedimiento legislativo, es preferible un control constitucional moderado en oposición a un control constitucional fuerte,<sup>14</sup> lo cual se traduce en que la decisión de invalidar la totalidad de una norma no se debe sustentar sólo en la verificación del incumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de creación legislativa, sino que su inobservancia necesariamente se traduzca en una afectación sustancial a la deliberación democrática.

En ese sentido, para declarar la invalidez de una norma por violaciones al procedimiento legislativo, estimo que los Tribunales Constitucionales deben partir de la presunción de constitucionalidad del trabajo legislativo y realizar un ejercicio argumentativo más riguroso, amplio y exhaustivo que en los casos en que se verifica la conformidad del producto legislativo con las normas constitucionales. Ello, pues en la práctica, dicho control se traduce en una valoración formal y no material del trabajo legislativo.

Lo anterior, significa que las irregularidades detectadas, por ejemplo, en la fase preparatoria de carácter técnico dentro del proceso legislativo, la ausencia de motivación de ciertos actos intraprocesales legislativos y el incumplimiento de algunos plazos, no necesariamente implican un efecto invalidatorio,<sup>15</sup> sino que dichas cuestiones deben analizarse tomando en consideración el grado de afectación y trascendencia en el resultado final del procedimiento,

<sup>14</sup> Sobre una crítica a los sistemas fuertes de control de constitucionalidad, véase: Jeremy Waldron, *Judicial Review and the Conditions of Democracy*, en: *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 6, No. 4, 1998.

<sup>15</sup> Así lo sostuve en las controversias constitucionales 316/2019, 204/2020, 212/2020 y 35/2020.



así como si las violaciones advertidas fueron subsanadas en fases posteriores de éste.<sup>16</sup>

Así, las irregularidades que una mayoría del Tribunal Pleno invocó para declarar la invalidez del decreto impugnado, no son lo suficientemente relevantes y trascendentes para afectar el resultado final del procedimiento legislativo desde una perspectiva moderada de control constitucional, pues como lo expuse en líneas anteriores, ninguna de ellas afectó de forma sustancial la deliberación parlamentaria, la publicidad de la deliberación o el cumplimiento de las reglas de votación.

Por las razones expuestas, considero que se debió reconocer la validez del decreto impugnado en lo que respecta al estudio de las violaciones al procedimiento legislativo alegadas.

### III. Efectos

En el proyecto original que fue sometido a votación, en el apartado de efectos se establecía lo siguiente:

"254. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

"255. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la totalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

"256. La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión."

<sup>16</sup> Tesis: P./J. 117/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página: 1111, registro digital: 179813.





No obstante, en la circulación del engrose, el Ministro ponente agregó los siguientes párrafos:

"254. Toda vez que se determinó la invalidez del Decreto arriba precisado, éste deja de tener eficacia y, en consecuencia, las normas vinculadas por él, recuperan su vigencia con el texto que tenían al veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

"255. Ello es así, en virtud de que con este fallo no se invalidaron disposiciones legales en lo específico, sino el Decreto que las modificó, en su integridad."

Tal como se desprende de la página 88 de la versión taquigráfica, no se sometió a consideración que las normas recuperaran su vigencia con el texto que tenían al veintisiete de diciembre de dos mil veintidós:

"Gracias, señora Ministra presidenta. Por lo que hace a los efectos, estos se encuentran en la hoja 185 y se observa lo dispuesto en la ley reglamentaria para declarar la invalidez de la totalidad del decreto combatido, así como que la sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión."

Ahora bien, el once de mayo de dos mil veintitrés se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, escrito promovido por Emilio Álvarez Icaza Longoria, en su calidad de representante común designado por la minoría accionante de la Cámara de Senadores, mediante el cual promovió incidente de aclaración, solicitando lo siguiente:

"En consecuencia, a fin de generar certeza jurídica en la función electoral, resulta conveniente que ese Alto Tribunal se pronuncie sobre la vigencia de la norma previa al Decreto declarado inválido, esto es, todos los artículos contenidos en la Ley General de Comunicación Social reformada mediante el decreto referido el 12 de abril de 2022.

"En consecuencia, a fin de generar certeza jurídica en la función electoral, resulta conveniente que ese Alto Tribunal se pronuncie sobre la vigencia de la norma previa al Decreto declarado inválido, esto es, todos los artículos contenidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas reformada mediante el decreto referido el 21 de noviembre de 2021."



En esas condiciones, lo conducente era dar trámite al incidente de aclaración promovido, a efecto de estar en posibilidad de realizar las precisiones necesarias.

De este modo, debido a que los efectos contenidos en los párrafos referidos no fueron sometidos a consideración ni votación del Tribunal Pleno, no comparto la decisión de incluirlos en la resolución.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.

En la sesión celebrada el ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por diversos partidos políticos y un grupo de legisladores, a través de las cuales impugnaron un Decreto de reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

Si bien en este caso se analizaron tres temas relacionados con violaciones al procedimiento legislativo,<sup>1</sup> fue el tercero el que suscitó mayor discusión y que implicó decretar su invalidez por una mayoría de nueve votos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En primer lugar, el Pleno consideró que en el caso no es necesario realizar la consulta previa indígena, pues las disposiciones impugnadas no afectan a los pueblos y comunidades indígenas de manera especial o destacada respecto del resto de la población. Por mayoría de diez votos, el Pleno consideró que era innecesaria llevarla a cabo en este caso. El otro tema fue el relativo a que el decreto se aprobó sin seguir la modalidad de "parlamento abierto", cuestión que el Pleno consideró, por unanimidad, no podía considerarse una violación al procedimiento legislativo, toda vez que el marco constitucional, legal y reglamentario que regula el proceso legislativo en el Congreso de la Unión, no prevé la obligación de llevarlo a cabo, por más que pueda considerarse una buena práctica parlamentaria.

<sup>2</sup> De las señoras Ministras Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández, de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron votos particulares. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron votos concurrentes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la suscrita nos reservamos el derecho de formular votos concurrentes.



Aunque parto de una lógica distinta, coincidí con la propuesta en términos generales porque tal ha sido mi criterio en diversos precedentes similares desde el 16 de enero de 2020, cuando votamos la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, pasando por las diversas acciones de inconstitucionalidad 43/2018 (27 de julio de 2020), 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020 (5 de octubre de 2020), 121/2020 y su acumulada 125/2020 (22 de abril de 2021), 150/2017 y su acumulada 153/2017 (29 de agosto de 2022), y las controversias constitucionales 95/2016 y 94/2016 (22 y 23 de marzo de 2021), y 35/2020 (15 de noviembre de 2022), entre otros precedentes. En virtud de que, como he señalado, en el caso que nos ocupa parto de un enfoque distinto, es que formulo el presente voto concurrente a fin de exponerlo.

### **Antecedentes y contexto**

En diciembre de dos mil veintidós el titular del Poder Ejecutivo presentó en la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma. La primera recaía en la Ley General de Comunicación Social y en la diversa de Responsabilidades Administrativas.<sup>3</sup> La segunda iniciativa propuso reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la de Partidos Políticos y demás normativa electoral.

Ambas iniciativas fueron turnadas a Comisiones en la Cámara de Diputados a las veintidós horas del seis de diciembre de dos mil veintidós, cuando el presidente de la Mesa Directiva dio cuenta de ellas. Una hora más tarde, a las veintitrés horas, y luego de un receso, una diputada anunció que su grupo parlamentario, Morena, presentaría dos iniciativas, haciendo suyas las que había enviado el Presidente de la República (las cuales de todos modos ya se habían enviado a Comisiones)<sup>4</sup>. La diputada solicitó trato de urgencia para las iniciativas su grupo parlamentario, de forma que se le dispensaron trámites y no pasaron a Comisiones, sino a discusión y votación directa tres horas después, y de ahí, al Senado.

<sup>3</sup> Este paquete de reformas es conocido como primera parte del "Plan B", y el segundo, como la segunda parte. Como cada paquete implicó una discusión en el seno de la Cámara, cada uno generó sendas acciones de inconstitucionalidad, pues aunque era un mismo procedimiento legislativo, lo cierto es que primero se discutió la primera parte y después la segunda.

<sup>4</sup> Al momento de discutirse esta acción de inconstitucionalidad en el Tribunal Pleno, las dos iniciativas del Ejecutivo Federal siguen en Comisiones.



### **Propuesta inicial del proyecto en este caso**

El proyecto que se nos presentó no analizaba las normas del decreto impugnado porque primero calibró *las violaciones al proceso legislativo* que es de estudio preferente. Si el proceso se califica como viciado, no puede estudiarse su producto.

El proyecto, entonces, repasaba las violaciones a ese proceso y proponía invalidarlo a partir de varias premisas. Una la hacía descansar en el hecho de que el presidente "*ya no podía presentar iniciativas con carácter preferente*", y que a pesar de ello Morena, con un mínimo ajuste, las hizo suyas y solicitó su trámite urgente. En este punto el proyecto cayó en una confusión: el presidente mandó dos iniciativas, es correcto, pero no lo hizo solicitando ese "trámite preferente" sino el ordinario, conforme al artículo 71, fracción I.<sup>5</sup>

El artículo 71 se refiere a quién tiene derecho de iniciar leyes, y en cuatro fracciones señala al presidente, a los diputados y senadores, a las Legislaturas de los Estados, y a la ciudadanía. Al artículo se le hizo un añadido en dos mil doce, que dice: "*El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente*". Sin embargo, ni aquel seis de diciembre de dos mil veintidós fue día de apertura de sesiones, ni el Ejecutivo en sus iniciativas solicitó el "trámite preferente". El "trámite urgente" que recibieron las iniciativas del grupo parlamentario de Morena no tiene que ver con el artículo 71 constitucional, sino con el diverso 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> **Constitución Política del País. "Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. Al Presidente de la República;

"II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

"III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

"IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

"La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

"El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

"No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución."

<sup>6</sup> **Reglamento de la Cámara de Diputados.**

"Artículo 82.



En virtud de lo anterior, es que expresé no compartir la violación al numeral 71 que se proponía en el proyecto original, pues tal violación no existe.<sup>7</sup> Sin embargo, coincidí con el sentido del proyecto porque propuso que se violó el artículo 72 constitucional.<sup>8</sup>

### **Razones de mi concurrencia**

En su párrafo 211, la sentencia dispone que existió una "*violación al artículo 72 de la Constitución Federal porque el decreto combatido se aprobó sin observar las reglas del procedimiento*", y parte de que este precepto señala expresamente que todo proyecto de ley o decreto se discutirá en las cámaras "*observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos*". Entonces la sentencia da cuenta de los hechos ocurridos en el proceso legislativo y reseña las transgresiones a esta normativa en materia parlamentaria, concluyendo que el conjunto de transgresiones violó el artículo 72 porque no se observaron la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni los reglamentos respectivos de las cámaras.

Estoy de acuerdo con ese análisis, sin embargo, me parece que existe una violación más evidente, flagrante y directa a este artículo 72, y que radica en que todo proyecto de ley o decreto **debe discutirse**: "*Todo proyecto de ley o decreto,*

---

"1. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

"2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

"I. Se **tramite de urgente** u obvia resolución, y

"II. Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

"III. Se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del Pleno."

<sup>7</sup> Cabe mencionar que la propuesta de transgresión al 71 fue descartada y la sentencia ya no la aborda.

<sup>8</sup> **Constitución Política del País. "Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: ..."



*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, **se discutirá sucesivamente en ambas.**"*

La lógica es sencilla pero clara: **discutir algo implica estar en posibilidades de hacerlo, es decir, tener conocimiento de lo que se ha de discutir.** En este caso, difícilmente podría concluirse que en la Cámara de Diputados se conocían las reformas que se votaron la noche del seis de diciembre de dos mil veintidós bajo una urgencia que no se demostró.<sup>9</sup>

Me parece que esta precisión respecto a la sentencia no es una diferencia sutil, pues ¿qué pasaría si se modifican las leyes secundarias para permitir procedimientos legislativos tan urgentes que impidan la posibilidad de discusión, que generen no estar en condiciones de debatir? Es decir, que la falta de discusión no derive del desapego a las normas parlamentarias (como en este caso) sino de que éstas dejen de prever la necesidad de conocer previamente las leyes y decretos, y omitan el espacio de diálogo y disenso.

Si colocamos el acento de constitucionalidad en el hecho de que se viola el 72 cuando se lesionan las normas del procedimiento legislativo, el lazo de validez o invalidez será delgado, pues esas normas pueden variar. Por tal motivo me parece insuficiente fincar ahí la constitucionalidad, de ahí que se debe partir de **estar en condiciones de DISCUTIR.** Y esto se refiere evidentemente a DISCUTIR LOS CONTENIDOS de las leyes o decretos, no a reclamar en una sesión plenaria por qué no se publicaron, por qué se circularon de última hora o si ni siquiera se repartieron, o por qué no los han podido ni leer todas las fuerzas políticas que integran la Cámara correspondiente. Eso podrá ser una "discusión" sobre las razones que hayan provocado todo aquello, pero NO será una discusión sobre los contenidos de las leyes o decretos a aprobarse, que es donde radica la verdadera deliberación parlamentaria. En todo caso, se estaría discutiendo un conjunto de situaciones externas que no tiene que ver con los méritos de las normas cuya aprobación se pretende, y por lo tanto, habría incumplimiento del artículo 72 que mandata discutir las leyes o decretos. Se trata de **estar en condiciones** de discutir, es decir, de conocer tales leyes o decretos.

Como ya señalé, la sentencia identifica acertadamente las diversas irregularidades en el trámite del procedimiento legislativo (dispensa injustificada de los trámi-

<sup>9</sup> Tan no fue clara la urgencia, que las iniciativas del Ejecutivo Federal, iguales a las votadas, se turnaron para ser estudiadas en Comisiones, como ya narré.



tes, aprobación del decreto en pocas horas, falta de publicación del dictamen con la anticipación debida y omisión de dictaminar de manera conjunta por las Comisiones Unidas), pero no se finca en el deber de discutir, es decir, de estar en condiciones de discutir, sino en violaciones a leyes secundarias. A mi parecer, ese cúmulo de violaciones procedimentales tuvieron un impacto directo en la obligación concreta que impone dicho precepto constitucional de "discutir" las iniciativas, como lo he explicado a lo largo de este voto.

Siendo así, en mi opinión el presente asunto brindaba la oportunidad para desarrollar una vertiente novedosa de esa doctrina constitucional, consistente en determinar los alcances de lo dispuesto en el artículo 72 constitucional en torno a la obligación de que las iniciativas sean discutidas en ambas Cámaras y el valor que eso tiene, no sólo para el correcto desarrollo del proceso legislativo, sino para preservar el carácter del Congreso de la Unión como la instancia deliberativa por excelencia de nuestro sistema democrático.

### **Reflexiones adicionales**

La democracia mexicana, que ha permitido durante casi tres décadas las alternancias políticas y con ello el equilibrio de la pluralidad nacional, ha fortalecido el papel de la Corte como árbitro constitucional de disputas políticas y diferendos sociales. La Corte lleva entonces mucho tiempo analizando procedimientos legislativos, y ha ido creando precedentes cada vez más sólidos (especialmente en los últimos tres años, como puede observarse de las reseñas que hace la sentencia), y con ello se brinda seguridad jurídica a la sociedad.

Por supuesto, los criterios de este Alto Tribunal siempre van adaptándose a los nuevos horizontes y necesidades que la democracia y el institucionalismo van planteando. Nunca es lo mismo una generación que otra. En ese sentido, la sentencia acierta al destacar que los criterios para convalidar un procedimiento legislativo se han ido flexibilizando,<sup>10</sup> es decir, se brinda mayor deferencia a los Congresos para dispensar algunos de sus yerros, pero no los que trastocan la deliberación parlamentaria porque se impactan valores constitucionales.

En mi opinión, estos yerros o faltas que se llegan a presentar tienen que ver con el fortalecimiento de la democracia, que despierta pasiones en la sede parlamentaria y entonces a veces se atropellan ciertas formas y requisitos.

---

<sup>10</sup> Párrafo 195.



Por lo tanto, la doctrina de la Suprema Corte ha buscado equilibrar estos extremos: el de la realidad que muestra procesos legislativos que raras veces son immaculados, y el del objetivo final que es la creación de leyes con deliberación parlamentaria. Por eso la Corte ha considerado que algunas violaciones a los procedimientos legislativos no son relevantes si no trastocan el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad.

En este caso, un grupo parlamentario presentó una iniciativa, entonces tenemos que ese grupo la conoce bien. Pero, al dispensarse todos los trámites, el resto de las fuerzas políticas de la Cámara de Origen (Diputados) la desconocían, así que el equilibrio al que me refiero, al que se refiere la doctrina de la Corte de que todos los grupos parlamentarios voten las propuestas con conocimiento, en libertad y en igualdad de condiciones, quedó en entredicho, y esto genera la violación que invalida el proceso legislativo.

### **Comentario final**

Invalidez de un proceso legislativo no prejuzga sobre las normas de ahí emanadas. Siempre existe la posibilidad de que esas normas contengan cuestiones positivas para el orden jurídico, que entrañen ajustes importantes y necesarios para mejorar las instituciones de la Unión y la armonía de nuestra sociedad.

Así que la invalidez de un proceso legislativo **no entraña juicios respecto a los méritos constitucionales de las normas que emanaron de ese proceso.**

Sin embargo, en el caso particular de estas reformas –cuyo estudio de fondo quizá no pudimos emprender en la Corte– quiero observar algo importante, recordando que, si bien comparten el mismo procedimiento legislativo con otras en materia electoral, las que nos ocupaban ahora se referían solamente a las Leyes Generales de Comunicación Social y de Responsabilidades. No a instituciones, procedimientos y reestructuras electorales.

La iniciativa del Poder Ejecutivo –según se lee en la propia iniciativa– busca dar cumplimiento a la sentencia que dictamos en la Primera Sala el **8 de septiembre de 2021** en el amparo en revisión 308/2020.<sup>11</sup> Este amparo fue promovido

<sup>11</sup> Fallada por unanimidad de votos de la Ministra Piña Hernández, los Ministros González Alcántara Carrancá (ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena, y presidenta Ríos Farjat. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.





por Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil (Artículo 19), que reclamaba –y abro comillas para citar la sentencia– *"que la Ley General de Comunicación Social carece de reglas claras y transparentes para asignar el gasto de comunicación social en las distintas ramas del gobierno mexicano, en contravención de los principios previstos en la materia por el artículo 134 de la Constitución ..."*.

En aquella sentencia determinamos que existía una omisión por parte del Congreso de la Unión para regular un tema que desde dos mil siete se elevó a la Constitución, que generó una ley en dos mil dieciocho, misma que fue impugnada por esta organización. Cito ahora los efectos de aquella sentencia nuestra: *"Esta Primera Sala considera que ... debe concederse la protección constitucional para el efecto de que **el Congreso de la Unión cumpla cabalmente** con la obligación establecida en el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional ... y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno."*

No puedo dejar de observar el tiempo transcurrido y que se ha prorrogado, y que, en principio, el Poder que primero retoma este deber no es el Legislativo, sino el Ejecutivo en su iniciativa. Es cierto que después un grupo parlamentario la hizo suya, pero el procedimiento legislativo afectó su deliberación en términos constitucionales.

Confío en que, en un momento dado, estas reformas sean deliberadas por el Legislativo, porque es mandato de la Primera Sala y, si se vuelve a pedir la intervención de la Corte, sean entonces revisadas en sus méritos constitucionales como cualquier otra ley que emane del Congreso de la Unión, que es la sede deliberativa de la República.

Esta Suprema Corte está para servir a la sociedad haciendo cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen. En mi opinión, sus integrantes procuramos hacerlo, dentro del marco que la propia Constitución nos impone, conforme a nuestro leal saber y entender, y con alto espíritu de servicio. Me parece que ahí radica no sólo el equilibrio de los Poderes de la Unión, sino también nuestra serenidad individual. Como sucede con cualquier árbitro,



nuestras decisiones gustarán a algunos y disgustarán a otros, celebro que eso sea posible porque da cuenta del fortalecido pluralismo de nuestra nación.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés.

En la sesión de referencia el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós y determinó declarar su invalidez, al considerar, por mayoría de sus integrantes, la existencia de violaciones al proceso legislativo que, en su conjunto, infringieron de manera directa el artículo 72 de la Constitución General, sustancialmente, porque la iniciativa de reforma no se conoció a tiempo, no se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Origen, la tramitación de urgente y obvia resolución no estuvo justificada y en la Cámara Revisora no se cumplieron las reglas para su discusión en Comisiones, todo lo cual implicó el desconocimiento del principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular.

### **Razones del voto particular**

Respetuosamente no comparto el referido criterio, ya que considero que, por las características que se suscitaron en la discusión parlamentaria, todas las legisladoras y todos los legisladores presentes sí tuvieron la oportunidad objetiva de conocer y discutir de manera pública, abierta y suficiente la iniciativa que nos ocupa, además de que las posibles irregularidades suscitadas en el proceso legislativo no tuvieron un efecto invalidante, como se expondrá a continuación.



## 1. Consulta indígena.

En el **TEMA 2. CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS**, no comparto la conclusión del proyecto en el sentido de que ninguna de las normas cuestionadas guarda relación directa e inmediata con los derechos que asisten a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a efecto de establecer si la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debió ser realizada por parte de los órganos legislativos, previo a la aprobación de la normativa impugnada, en primer término, debe analizarse si incide en su libre determinación y autonomía en la autoorganización y gobierno internos, impactándolas de manera directa o diferenciada al resto de la población.

En el caso, el artículo 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social establece:

"Artículo 5. En materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deben observar los siguientes principios rectores:

"...

"k) Interculturalidad: Con el pleno reconocimiento de la Nación como una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; el contenido deberá promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social."

Del precepto legal transcrito se advierte que la Ley General de Comunicación Social establece como principio rector para los entes públicos la interculturalidad, y realiza una definición de ese concepto señalando que el contenido de esa comunicación debe promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos en un marco de inclusión social, lo anterior, tomando como base la composición pluricultural de la Nación sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Por tanto, resulta claro que esa previsión normativa incide en los derechos de los referidos grupos vulnerables, impactándolos de manera diferenciada en relación con el resto de la población y, por tanto, el proyecto debió reconocer esa



situación y no así afirmar que el decreto impugnado no guardaba relación directa e inmediata con los derechos que asisten a los primeros.

## **2. Otras violaciones al procedimiento legislativo**

Por otra parte, en lo que respecta al **TEMA 3. VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**, considero que ninguna de las infracciones a que hace referencia el proyecto se actualiza con potencial invalidante, por las razones que a continuación se exponen.

### **Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputaciones**

Los artículos 31 y 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra dicen:

"Artículo 31.

"1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

"2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.

"3. Será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.

"4. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política."

"Artículo 35.

"1. La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Sesionará por lo menos una vez



a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

"2. A las reuniones de la Junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten."

De lo transcrito debe resaltarse, que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (en adelante, JUCOPO), se encuentra integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario y que sus decisiones se adoptan por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado, en el que los coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

En ese sentido, los acuerdos adoptados en forma democrática al interior de la JUCOPO, como órgano en el que los grupos parlamentarios establecen los acuerdos necesarios para facilitar los debates en el Pleno de la Cámara, tienen importancia decisiva en el análisis de los correspondientes procedimientos legislativos.

Es evidente, que para la discusión suscitada por un órgano parlamentario integrado por quinientas personas legisladoras, de los numerosos temas de la agenda legislativa, es imprescindible el diálogo previo entre los coordinadores de las corrientes políticas para estar en la aptitud de fijar puntos de coincidencia que hagan más ágil y productivo el funcionamiento de la Cámara, temáticas entre las que se encuentran los asuntos de urgente u obvia resolución.

Al respecto, el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, establece:

"Artículo 82.

"...

"2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:



"I. Se tramite de urgente u obvia resolución, y ..."

De lo transcrito se advierte una dispensa de trámite legislativo relativo al dictamen de Comisión de un asunto, cuando su trámite sea de urgente u obvia resolución.

La mecánica de subir a la sesión plenaria asuntos de urgente u obvia resolución ha sido una práctica parlamentaria reiterada en nuestro país a lo largo de muchos años<sup>1</sup> y prácticamente aceptada en todos los Congresos Estatales, ya sea con una votación calificada, o bien, como acontece en el caso, sin que la normativa parlamentaria de la Cámara de Diputaciones exija requisitos de ninguna naturaleza, bastando que el asunto se califique de urgente u obvia resolución con el voto mayoritario, inclusive en la vía económica y a mano alzada para su aprobación.

Esa figura procesal parlamentaria ha prevalecido como instrumento imprescindible para la creación de leyes y, al menos en el orden federal, no ha existido la intención de reformarla para condicionarla a los requisitos de fundamentación y motivación, ya que se mantiene sin esas exigencias.

La omisión de sujetar la dispensa de trámites a que las personas legisladoras funden y motiven su petición se explica porque los órganos legislativos tienen una naturaleza eminentemente política, ya que sus integrantes son representantes populares electos por el voto mayoritario de la ciudadanía y, por ello, tienen la necesidad de celebrar acuerdos con los demás grupos parlamentarios, a fin de agilizar las tareas encomendadas y cumplir con el proyecto político prometido a sus electores.

<sup>1</sup> Desde 1813 en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz:

"Artículo LXXXVII. El diputado que hiciere alguna proposición, la pondrá por escrito, exponiendo a lo menos de palabra las razones en que la funda. Leída por dos veces en dos diferentes sesiones, se preguntará si se admite a discusión y declarado que sí, se remitirá a la comisión que corresponda. Pero si el negocio fuere urgente a juicio de las Cortes, podrán hacerse las dos lecturas con el menor intervalo posible, y en este caso se recomendará a la comisión el más pronto despecho."

Siendo a partir del artículo 51 del Reglamento para el Gobierno del Congreso General de 1824 que se establece la noción de dispensa de todo trámite:

"Artículo 51. En los casos de urgencia, de obvia resolución o de poca importancia, podrá la cámara, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones en hora distinta de la señalada, y estrechar o dispensar el intervalo de las lecturas."



Es por lo expuesto que, a pesar de la continua alternancia y vasta pluralidad que actualmente prevalece en los órganos legislativos nacionales, tanto los acuerdos de los partidos políticos –previos a la sesión plenaria–, como la dispensa de trámites sean procedimientos de uso frecuente como parte de una metodología política en la práctica parlamentaria, que generan un beneficio a la sociedad destinataria de las leyes que logran una aprobación mayoritaria.

Asimismo, es importante precisar que la tramitación de urgente u obvia resolución de un asunto no reduce tiempos o etapas de la discusión, implica únicamente que si bien una iniciativa no fue turnada para su discusión en Comisiones, sin embargo, puede ser discutida con toda amplitud en el Pleno de la Cámara de Diputados, sin restricción de tiempo o intervenciones para las fuerzas parlamentarias.

En el caso, resulta necesario hacer cita, en lo conducente, del "*Acta de la reunión de la Junta de Coordinación Política LXV Legislatura*", de seis de diciembre de dos mil veintidós:

"Siendo las 9:30 horas, con la presencia del Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco, Presidente y Coordinador del GPMORENA; del Dip. Jorge Romero Herrera, Coordinador del GPPAN; del Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez, Coordinador del GPPRI; del Dip. Carlos Alberto Puente Salas, Coordinador del GPPVEM; del Dip. Jorge Álvarez Maynez, Coordinador del GP Movimiento Ciudadano; del Dip. Luis Espinosa Cházaro, Coordinador del GPPRD; así como de las y los diputados Aleida Alavez Ruiz y Leonel Godoy Rangel, del GPMORENA; José Elías Lixa Abimerhi, del GPPAN; Sayonara Vargas Rodríguez y Osear Gustavo Cárdenas Monroy, del GPPRI; José Gerardo Fernández Noroña, del GPPT; Mirza Flores Gómez y Agustín Carlos Basave Alanís, del GP Movimiento Ciudadano y Elizabeth Pérez Valdez, del GPPRD; así como de la Lic. Graciela Báez Ricárdez, Secretaria General; del Lic. Juan Carlos Cummings García, Secretario de Servicios Administrativos y Financieros; del Lic. Hugo Christian Rosas de León, Secretario de Servicios Parlamentarios; del Mtro. Héctor Castillo Huertero Mendoza, Secretario Técnico y del Mtro. Ornar Sánchez Malina, Secretario Ejecutivo de la Junta de Coordinación Política, dio inicio la reunión.

"Se procedió al desarrollo de la reunión:

"...

"4. Integración de la propuesta del Orden del Día para las sesiones ordinarias del martes 6 y jueves 8 de diciembre de 2022.



" ...

"Martes 6 de diciembre. (Primera Sesión presencial)

" ...

"• Dictamen a discusión.

"• De las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

"Concluida esta sesión, inmediatamente dar paso a una segunda sesión en modalidad semipresencial.

"Martes 6 de diciembre. (Segunda Sesión semipresencial)

"• Comunicaciones.

"• Acuerdos de los órganos de gobierno. (Apartado en previsión)

"• Pasar a la presentación de una ronda de Iniciativas.

"En este apartado, el GPMORENA anunció que presentaría dos proyectos sobre los cuales solicitará que se dispensen los trámites para pasar a su discusión y votación de inmediato.

"Fue aprobado por mayoría el orden del día de las sesiones del martes 6 de diciembre de 2022, con las siguientes expresiones, mismas que se plasmaron conforme lo consigna en la versión estenográfica de esta reunión, a saber:

" ...

"El secretario ejecutivo José Omar Sánchez Malina: En consecuencia, por mayoría de votos se aprueba la propuesta para que el día de hoy se aborde el primer término de la reforma electoral en sesión presencial y, posteriormente se aborde en una segunda sesión ordinaria semipresencial una ronda de iniciativas. Bien.

" ... "





De lo anterior se advierte que la JUCOPO se reunió a las nueve horas con treinta minutos del seis de diciembre de dos mil veintidós y acordó mayoritariamente, entre otros puntos, que ese día se presentaría al pleno una ronda de iniciativas del Grupo Parlamentario de MORENA, quien anunció que solicitaría se dispensaran sus trámites para pasar a su discusión y votación, entre las cuales se encontraba la relativa al decreto que hoy nos ocupa.

En ese sentido, fue aceptado por la mayoría de los partidos políticos representados en la JUCOPO, que en la sesión plenaria se presentarían las iniciativas anunciadas e, inclusive, que se solicitaría la dispensa de trámites; derivado de lo anterior, considero que no corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, desconocer ese acuerdo político, sobre todo, porque la anuencia de la mayoría de quienes coordinan a los grupos parlamentarios es signo inequívoco de su consentimiento en la forma en que se procesarían las reformas propuestas en la sesión vespertina y no es conforme con las atribuciones del Tribunal Pleno invadir e invalidar los compromisos asumidos por el órgano legislativo, por respeto irrestricto al principio de división de poderes.

Por consiguiente, debe considerarse que la Cámara de Diputaciones, como órgano político, actúa en función de la construcción de acuerdos de esa naturaleza, para flexibilizar las posiciones de los grupos parlamentarios en abono a la eficiencia de los trabajos legislativos a los que están obligados de frente a la sociedad, por lo que la aprobación de las coordinaciones parlamentarias expresados en la JUCOPO es expresión de la libre y espontánea voluntad de los partidos, que debe honrarse y asumirse, aun dentro de la pluralidad en la Cámara y los ríspidos debates que, muchas veces, se suscitan.

Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, le corresponde aceptar y respetar el acuerdo adoptado al interior la JUCOPO por mayoría ponderada de sus integrantes en lo que atañe a agendar, en la sesión plenaria del mismo día, la solicitud de dispensa de trámites de la iniciativa. No hacerlo implicaría invadir el campo de acción de la función política de los órganos legislativos y, con ello, prácticamente avalaríamos la ruptura de la construcción de sus acuerdos internos, tal como lo pretenden los partidos accionantes, al desconocer lo que sus propios coordinadores parlamentarios pactaron previamente a la sesión del pleno de la Cámara de Diputaciones.



## Fundamentación y motivación de la solicitud de urgente y obvia resolución

Conforme con el artículo 70 de la Constitución General,<sup>2</sup> el Congreso de la Unión está autorizado para auto regularse, al establecer dentro de sus atribuciones la expedición de la ley que establecerá su estructura y funcionamiento internos, ordenamiento que no puede ser vetado ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para su vigencia.

Lo anterior significa que, como Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser sumamente deferente con la figura jurídica de la dispensa de trámites, la cual, como ya se expuso previamente, se ha mantenido en el régimen reglamentario de la Cámara de Diputados sin reservas, conforme con el ejercicio libre y soberano de la facultad que le entregó la Norma Fundamental para auto regularse.

Ese marco normativo permea a la determinación de dispensar los trámites por motivos de urgente u obvia resolución, sin fundar ni motivar la solicitud ya que la norma reglamentaria de la Cámara de Diputados no impone esa obligación de manera expresa en la ya referida fracción I del numeral 2 de su artículo 82.

Por otra parte, aun asumiendo que fuera necesario fundar y motivar la urgente u obvia resolución para dispensar los trámites de la iniciativa que nos ocupa, constituye un hecho notorio para el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>3</sup> lo resuelto en el amparo en revisión 308/2020,<sup>4</sup> en el

<sup>2</sup> "Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)'

"El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

"La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

"Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia."

<sup>3</sup> *Conforme con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme con lo previsto en el artículo 1 de la ley reglamentaria, y en consonancia con los siguientes criterios: la jurisprudencia P./J. 74/2006, "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página novecientos sesenta y tres, registro digital: 174899; la jurisprudencia P./J. 43/2009: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.",*



que concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitados en contra de la omisión relativa atribuida a la Ley General de Comunicación Social, para los siguientes efectos:

"Por tanto, toda vez que en el presente caso se reclamó la Ley General de Comunicación Social por actualizar una omisión legislativa de carácter relativo, misma que en efecto se ha determinado existente y contraria a la libertad de expresión. Esta Primera Sala considera que, al igual que se hizo en el amparo en revisión 1359/2015, debe concederse la protección constitucional para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno."

En consecuencia, la Primera Sala del Alto Tribunal le ordenó a la Cámara de Diputaciones llevar a cabo las reformas necesarias a la Ley General de Comunicación Social, con el fin de superar las diversas deficiencias que le impedían cumplir con el párrafo octavo del artículo 134 constitucional e infringían, a su vez, el cabal ejercicio de la libertad de expresión.

En ese sentido, cumplir una ejecutoria del Máximo Tribunal del país, que ordenó respetar el artículo 134 de la Constitución General y la libertad de expresión, sin lugar a duda representa un tema de urgente u obvia resolución.

Debemos recordar que la reparación integral de violaciones a derechos humanos genera, a cargo del Estado, obligaciones irrenunciables que no pueden esperar y, en el caso de los órganos legislativos, una de las problemáticas que

---

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página mil ciento dos, registro digital: 167593 y la tesis P. IX/2004: "HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 259, registro digital: 181729.*

<sup>4</sup> *Sesión del ocho de septiembre de dos mil veintiuno, unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente; y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.*



enfrentan y revisten la mayor gravedad es la tardanza en generar los consensos necesarios entre los partidos para corregir omisiones legislativas, absolutas o relativas, cuando han sido identificadas y declaradas inconstitucionales por los tribunales de la Federación.

En ese sentido, si a más de un año de que finalizó el periodo ordinario de sesiones de dos mil veintiuno, el Congreso de la Unión no estuvo en aptitud de cumplir con la sentencia de la Primera Sala del Alto Tribunal, evidentemente existían elementos suficientes para apreciar que el asunto claramente exigía una urgente u obvia resolución.

Urgente resolución, ya que, en términos del artículo 197 de la Ley de Amparo:

"Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento ..."

Obvia resolución, porque mantener una violación al artículo 134 constitucional y a la libertad de expresión, a través de una legislación deficiente, implica incumplir con lo que ordena el párrafo tercero del diverso 1o. constitucional:

"... el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

En el caso, transcurrieron doce meses sin que se acatara la ejecutoria de la Primera Sala del Alto Tribunal,<sup>5</sup> lo que revela y justifica la urgente u obvia resolución, así como la necesidad de dispensar los trámites respectivos, a fin de no incurrir en las graves responsabilidades que genera desatender un mandato de la Justicia Federal e, incluso, la iniciativa lo señala puntualmente en su exposición de motivos:

"Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el Amparo en Revisión 308/2020 resolvió que la LGCS incurrió en omisión legislativa relativa, dado que no estableció procedimientos concretos ni reglas específicas encaminadas a garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan

<sup>5</sup> Considerando que se concedió al Congreso de la Unión tres meses para cumplir con su sentencia y la iniciativa se presentó el seis de diciembre de dos mil veintidós.



los presupuestos de egresos, con lo que se tutelan los principios del artículo 134 constitucional.

"...

"Asimismo, la presente iniciativa que modifica la Ley General de Comunicación Social:

Precisa que el objeto de la ley es garantizar el derecho de la ciudadanía a la información sobre la actuación pública, así como promover la rendición de cuentas, a través de la propaganda gubernamental, constituida por aquella que los Entes Públicos contraten en los medios de comunicación masiva.

"Clarifica el concepto de campaña de comunicación social que tiene un sentido más amplio que el de propaganda gubernamental, sin dejar de reconocer que toda aquella comunicación social que implique propaganda gubernamental debe sujetarse a las normas, principios generales y criterios para la aplicación de gasto público en propaganda gubernamental, así como reglas de asignación aplicables.

"Redefine el término de Secretaría Administradora por unidad administradora, la cual es la unidad administrativa de cada Ente Público encargada de regular y vigilar que las acciones en las que se gasta el presupuesto asignado a comunicación social, incluida la propaganda gubernamental.

"Establece como criterio para aplicación de gasto público en propaganda gubernamental y cualquier otra forma de comunicación social, a la austeridad republicana, así como a la economía, racionalidad, finalidad, legalidad, oportunidad y territorialidad, lo que permite dar cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SGJN) (sic) que resolvió el amparo en revisión 308/2020."

Sobre todo, considerando que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, declaró que el cumplimiento de una de sus ejecutorias sí implica una cuestión de urgente u obvia resolución y, por ese motivo, declaró que la premura con que actuó el órgano legislativo estaba objetivamente relacionada con la necesidad de tramitar el asunto rápidamente.

Resultaría en extremo grave en el asunto que nos ocupa invalidar las reformas a la Ley General de Comunicación Social por supuestas deficiencias en su proceso



legislativo, pues ello se traduciría, indefectiblemente, en que prevalezca el incumplimiento del fallo de la Primera Sala y, paradójicamente, mantener vivas las violaciones al párrafo octavo del artículo 134 constitucional, con la consecuente lesión al ejercicio de la libertad de expresión y, más grave aún, sin siquiera haber examinado el contenido de las normas con las cuales el Congreso de la Unión cumplió con la ejecutoria y reparó esas infracciones de rango constitucional, continuando las omisiones detectadas por la Primera Sala, quien textualmente las resumió como la ausencia de: "...*un entramado normativo para esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ...*".

### **Conocimiento de la iniciativa**

No coincido en que se hubiera actualizado el desconocimiento del contenido de la iniciativa por las personas legisladoras.

Al respecto, el artículo 65, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputaciones establece:

"Artículo 65.

"...

"4. Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de urgente u obvia resolución, deberá señalarse expresamente al momento en que sea registrado ante la Junta, quien deberá circular entre los grupos el documento en archivo electrónico o impreso con el contenido de la propuesta. Los casos de excepción deberán ser acordados por la Junta."

De lo anterior se desprende que, si los grupos parlamentarios que integran la JUCOPO, conocieron y aprobaron por mayoría la inclusión de la iniciativa en el orden del día de la sesión plenaria fue porque tuvieron conocimiento de su contenido desde que sesionó ese órgano parlamentario, en caso contrario, no lo hubieran aprobado.

Precisamente ese acuerdo político es el que no hace determinante para la invalidez decretada la publicación en la Gaceta Parlamentaria a las veintidós horas y, una vez modificada, a las veintitrés horas con tres minutos del seis de diciembre de dos mil veintidós, ya que la dinámica del trabajo legislativo para dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo permite asumir que, si la iniciativa



que hizo suya la legisladora es "*prácticamente idéntica*" a la del Poder Ejecutivo, como se afirmó en el proyecto, es claro que las personas legisladoras sí tuvieron acceso al referido documento, conforme al acuerdo matutino de la JUCOPO.

### Comisiones del Senado

Tampoco comparto que en el Senado de la República se hubiera infringido el artículo 147 de su Reglamento,<sup>6</sup> derivado de que el doce de diciembre de dos mil veintidós, tanto la Comisión de Gobernación como la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, sesionaron individualmente en lugar de hacerlo en forma conjunta por ser Comisiones Unidas.

Lo anterior, ya que lo único que prevé ese artículo es que las sesiones de las comisiones serán inválidas cuando no se reúna el quórum necesario conformado por la mayoría absoluta de sus integrantes, pero no sanciona que lo hagan en forma separada, sino que solamente precisa que, cuando actúen como Comisiones Unidas, "... *el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas.*", situación que sí sucedió e, incluso, el dictamen que se somete al Pleno del Senado fue presentado en Comisiones Unidas.

Incluso, aun de aceptarse que existió esa infracción, no tendría potencial invalidante en el proceso legislativo, en términos de la línea jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso, que es al que le corresponde la facultad decisoria, tal y como se advierte de la tesis P./J. 117/2004, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> "Artículo 147

"1. Para que una reunión de comisión sea válida se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.

"2. En los casos de reuniones de comisiones unidas, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas.

"3. Cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente."

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1111, registro digital: 179813.*



## Privilegiar el fondo del asunto sobre los vicios procedimentales

En este particular caso, era de la mayor relevancia que el Tribunal Pleno entrara al estudio del fondo de la litis y analizara la constitucionalidad de las normas reformadas y no limitarse a la simple invalidez por supuestas violaciones en el procedimiento legislativo; lo anterior, ya que adoptar una solución en ese sentido sólo origina que transcurran más años sin que se cuente con reglas claras en materia de comunicación social, como lo exige la Constitución General y una sentencia firme de la Primera Sala del Alto Tribunal.

Precisamente en casos como el que nos ocupa, considero que no debe tener aplicación la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 32/2007: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

Toda vez que, en este particular caso, ya existe ejecutoria del Alto Tribunal que ordenó directamente al Congreso de la Unión corregir determinadas omisiones legislativas por lo que, al cuestionarse las nuevas normas que subsanaron esas deficiencias, resulta indispensable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación complete el estudio del asunto a través del análisis del contenido de las disposiciones impugnadas por vicios propios. Todo lo anterior, por dos razones:

- La primera, porque la jurisprudencia P./J. 32/2007 es anterior a la reforma al párrafo tercero del artículo 17 constitucional, que establece que "... las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales."
- La segunda estriba en que, de resultar fundada la violación al procedimiento legislativo, se regenerarían omisiones legislativas declaradas por la Primera Sala, sin contar con un pronunciamiento de fondo que le permita saber al órgano legislativo, –y a los propios accionantes– cuáles debieron ser los criterios que se deberán tomar en cuenta al cumplir con la sentencia y, con ello, evitar alargar innecesariamente la solución del conflicto con futuras impugnaciones posibles.

La tutela judicial efectiva no se logra solamente con favorecer el acceso a los medios de defensa que establezca el orden jurídico, sino, adicionalmente, con un pronunciamiento que solvete el fondo de la cuestión planteada, evitando con





ello que la solución final del conflicto se postergue, por el simple hecho de preferir y darle prevalencia a la corrección de supuestas irregularidades de mera forma, cuyo arreglo procesal deje sin resolver las temáticas de constitucionalidad planteadas en torno a las normas impugnadas.

Precisamente el asunto en cuestión constituye una valiosa oportunidad para brindar eficacia y fuerza normativa al tercer párrafo del artículo 17 constitucional, ya que su aplicación directa le permitiría al Tribunal Pleno abordar el análisis de los conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar la constitucionalidad de las normas reclamadas; no hay que soslayar los nueve años transcurridos desde que se ordenó expedir la Ley General de Comunicación Social, así como que tuvieron que promoverse dos amparos, uno en dos mil quince para emitirla y otro en dos mil dieciocho para reformarla; siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido un verdadero estudio de fondo sobre su contenido.

En consecuencia, resulta claro que limitar el análisis del asunto a cuestiones relacionadas con el proceso de creación del decreto que reformó la Ley General de Comunicación Social, e invalidarlo por los supuestos vicios procedimentales que se le atribuyen, colocará al referido ordenamiento en situación de mayor inconstitucionalidad de la que tenía antes de ser reclamada, al desaparecer las normas con las que el Congreso de la Unión dio cumplimiento a lo ordenado por el Máximo Tribunal del país.

Lo anterior, sin establecer criterio alguno sobre la constitucionalidad del contenido de la referida legislación, con la consecuente incertidumbre relativa a si se ajusta o no a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, dado que el Tribunal Pleno se limitaría a atender un formalismo por encima del estudio del fondo del asunto.

Consecuentemente, no sólo estoy contra la invalidez del procedimiento legislativo que se propone sino, sobre todo, contra la falta de estudio de los restantes temas planteados en las demandas, porque limitarse a la expulsión del decreto impugnado del orden jurídico, sin analizar el contenido de las normas reclamadas –que es lo que realmente interesa a la ciudadanía– se deja de cumplir con el mandato constitucional que obliga expresamente a privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Son esas razones las que sustentan el presente voto particular.



**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, con número de registro digital: 170881.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023.

En la sesión del ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, promovidas en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

En la ejecutoria, la mayoría de los integrantes de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del decreto impugnado por constatar la existencia de vicios invalidantes durante el procedimiento legislativo.

En la sesión correspondiente compartí el sentido de la propuesta, por lo que mi voto fue a favor de los resolutivos; sin embargo, me separé de las consideraciones. Así, en el presente voto desarrollaré las razones por las cuáles me separo de algunas de las consideraciones de la sentencia, así como a exponer aquellas que deberían sustentar la determinación de invalidez. En lo que sigue, seguiré el orden de los apartados de la ejecutoria.

### **Parlamento abierto**

En la sentencia se declaró infundado el alegato de la parte actora, referido a la falta de un "parlamento abierto", sobre la base de que ni la Constitución, ni la legislación secundaria exigen un procedimiento previo que incluya una etapa con las exigencias de ese concepto.



Si bien coincidí con la conclusión, no compartí las consideraciones. Mi desacuerdo se encuentra en la caracterización de la figura del parlamento abierto, ya que, en mi opinión, la falta de una regla adjetiva que incluya una fase denominada con ese nombre dentro del procedimiento legislativo no agota el tema.

Por el contrario, estimo que el concepto de "parlamento abierto" se refiere a una propuesta de aproximación interpretativa del procedimiento legislativo, que busca alcanzar un entendimiento de las reglas procesales a la luz de los principios de transparencia, deliberación pública y rendición de cuentas.

En otras palabras, la pregunta que este Pleno debió responder no es si se violó una regla dura del procedimiento legislativo, sino si el modelo de parlamento abierto debe incluirse dentro del parámetro de control constitucional aplicable para evaluar la validez de la integridad del procedimiento legislativo.

En nuestros precedentes hemos determinado que el modelo de democracia deliberativa otorga sentido y contenido a las reglas del procedimiento legislativo. Sin embargo, no existe alguna regla denominada "democracia deliberativa", ni tampoco se trata de una fase procedimental específica. En otras palabras, este Pleno ha utilizado un modelo de deliberación democrática como matriz interpretativa para darle sentido a las reglas procesales y, con ello, determinar cuáles alcanzan a tener una relevancia determinada, cuya violación podría generar un efecto invalidante.

Por analogía, este Pleno debió abordar la pregunta de fondo y determinar si el parlamento abierto es una figura que pueda complementar nuestro entendimiento del procedimiento legislativo.

Cabe señalar que mi voto guarda congruencia con la línea de análisis explorada en dos precedentes recientes de la Primera Sala, a saber, los amparos en revisión 25/2021 y 27/2021, fallados el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno. En dichos asuntos, la citada Sala evaluó la validez del procedimiento legislativo y determinó la invalidez de una etapa de ese procedimiento, destacando la vulneración al principio de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana análogos a los ahora invocados como parte del parlamento abierto.

Coincidí en que debía desestimarse este planteamiento porque efectivamente comparto que efectivamente no existió una violación a una fase denominada como parlamento abierto, sin embargo, estimo que en la sentencia se debió dialogar con ese modelo deliberativo al momento de fijarse el parámetro de control.



## Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas

En la sentencia se calificaron como infundados los argumentos de los promoventes, en donde alegaban violación por falta de consulta previa. No comparto las consideraciones contenidas en este apartado por las siguientes razones:

La primera es metodológica y se relaciona con el estándar necesario para determinar si el legislador debió llevar a cabo una consulta previa.

En la sentencia se afirma que las comunidades indígenas deben ser consultadas "siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera **especial y diferenciada** frente al resto de la población."

En mi opinión, los precedentes de este Pleno han rechazado este estándar y han adoptado otro, a saber, que basta que las medidas legislativas sean susceptibles de afectarles directamente.

Este otro estándar, que no prejuzga sobre el grado de afectación, ni pone mayores calificativos a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas es el que se debió adoptar en el proyecto. No desconozco que en algunos párrafos se cita este estándar, pero, en general, la argumentación del proyecto resulta contraria al mismo.

Mi segunda razón de desacuerdo con la sentencia consiste en que no comparto cómo se aplica el estándar a las normas impugnadas.

En la ejecutoria se concluye que no es exigible una consulta previa porque los preceptos combatidos no guardan relación con los derechos que asisten a las comunidades indígenas de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

En mi opinión, esta conclusión parte de un error fundamental, como lo es concebir a la consulta como un mero instrumento formal y reservado para situaciones obvias, en que las normas expresamente hagan mención de las personas o comunidades indígenas, y les "afecten" de manera "especial"; sea lo que dicho calificativo signifique según un operador jurídico externo.

Contrario a ello, estoy convencido que el derecho a la consulta previa es uno con un contenido material fuerte. Que no sólo exige tener en cuenta el texto de las normas, sino su contenido sustantivo. Es la relación directa de las normas con alguno de los derechos reconocidos en el artículo 2o. constitucional, lo que



hace necesaria la consulta, y no simplemente su texto, ni mucho menos el grado "especial", "predominante" o "grave" de la afectación que éstas impliquen. Repito, estas consideraciones han sido ampliamente superadas por el Pleno de esta Corte.

Ahora bien, visto desde un punto de vista material, el caso cumple con todos los requisitos para detonar el derecho a la consulta previa. Y es que no sólo dos de las normas contenidas en el decreto hacen referencia directa<sup>1</sup> a los pueblos y comunidades indígenas; sino que las normas especialmente reclamadas en este apartado (artículos 1, 2, 3 bis, 4, fracciones I y VIII bis, 5, 14, 21 y 44 de la Ley General de Comunicación Social) establecen un modelo de comunicación social a cargo de los órganos del Estado y tienen como función reglamentar a detalle las condiciones de desarrollo cotidiano de esa comunicación con los distintos sectores de la población, dentro de las que se incluyen a los pueblos y comunidades indígenas.

En mi opinión, debe recordarse que la ley impugnada es reglamentaria del artículo 134 de la Constitución y que, al contener en ella el diseño de comunicación social, impacta directamente en los derechos de autodeterminación y autogobierno de las comunidades indígenas, mismas para quienes el acceso a los medios de comunicación –destacadamente de las radiotelecomunicaciones– guardan un papel de garantía instrumental para asegurar las relaciones de gobierno entre comunidades, la comunicaciones entre éstas y sus miembros, y en la consolidación de muchos otros derechos como es la educación y la salud; pues es a través de dichos medios en como estos derechos se materializan.

Así ha sido mi votación en diversos precedentes que ha conocido este Pleno, pero destaco la relativa a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, relativa a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala, donde precisamente me referí a la insuficiencia de una aproximación textualista, y al deber de analizar desde un enfoque más sustantivo los casos de derecho a la consulta previa.

En el presente caso, como ya dije, las normas impugnadas establecen las bases de interrelación de los dos contenidos constitucionales (el de los artículos 134 y 2 respectivamente); en otras palabras, fijan la posición jurídica de los pueblos y comunidades indígenas frente a la actividad de comunicación social, por

<sup>1</sup> Los artículos 3 Bis, fracción V, incisos c), h) y k) y 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social.



tanto, se trata de un conjunto de preceptos de los cuales depende la relación de los mismos no sólo con los órganos del Estado, sino en sus relaciones intra e intercomunitarias.

Por ello, y desde esta perspectiva material y funcional, todos los preceptos analizados en este apartado son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, y debieron haberse consultado.

Repito, lo relevante no es la mera referencia textual a las comunidades indígenas, pues la eventual deficiencia regulatoria o falta de regulación directa hacia los pueblos y comunidades no debería llevarnos a concluir, que no son susceptibles de afectarles. Al contrario, lo que debemos cuestionar es si el legislador pasó por alto el hecho de que esos pueblos y comunidades indígenas deben considerarse como una minoría que debe tener un tratamiento propio en la comunicación oficial, lo que, insisto, me lleva a la conclusión opuesta del proyecto.

Por estas razones mi voto fue en contra de este apartado.

### **Violaciones al procedimiento legislativo**

En este apartado de la ejecutoria se declaran como fundados los argumentos dirigidos a demostrar diversas violaciones al procedimiento legislativo. Mi voto fue a favor de la conclusión, sin embargo, me separo de varias de las consideraciones y agrego otras adicionales que, en mi opinión, deberían sustentar la conclusión de invalidez.

Las razones del sentido de mi voto las divido en dos apartados.

En la primera parte me separo de la metodología de la sentencia, ya que considero que en la sentencia se debió subrayar la importancia del control constitucional sobre el procedimiento legislativo para tutelar un diseño de pesos y contrapesos.

Mi voto se basa en la premisa de que el principio de división de poderes exige que cada uno de los Poderes se articule de tal manera que cada uno controle al otro para mantener un equilibrio apropiado. Una de las preocupaciones del diseño institucional es evitar que las mayorías elegidas democráticamente violen los derechos de las minorías, o que ellas mismas reduzcan las libertades de todos. La Constitución busca consolidar un gobierno popular, pero también delimitarlo para evitar los excesos.



En una República democrática, el principio de división de poderes no puede impedir que el Poder Legislativo tenga una cierta primacía. Justo la Constitución reconoce esa posición privilegiada del Poder Legislativo y, por eso, al establecer las reglas de su integración y reglamentar el proceso legislativo introduce garantías reforzadas que no se encuentran en los otros Poderes.

La principal garantía constitucional de los ciudadanos frente a los posibles excesos de las mayorías legislativas es el principio del bicameralismo. El remedio constitucional se contiene principalmente en los artículos 50, 51, 52 y 56. Dichos preceptos establecen que el Poder Legislativo debe dividirse en dos, esto es, en la Cámara de Senadores y en la de Diputados, y que éstas deben erigirse como contrapesos internos. La pregunta que surge entonces es ¿cuál es el propósito de un sistema bicameral? En mi opinión, por una parte, la de establecer un mecanismo de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo y, por la otra, garantizar que la complejidad de intereses e identidades en un país federal tan plural se presente como obstáculo a la formación apresurada de mayorías legislativas tentadas de seguir impulsos momentáneos.

En ese sentido, para garantizar que ambas Cámaras sean genuinos contrapesos, la Constitución establece que deben integrarse mediante reglas distintas e impulsarse por incentivos institucionales distintos. Así, la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, que son nombrados y sustituidos cada tres años, y por una Cámara de Senadores que se integra por 128 senadores elegidos y sustituidos cada 6 años. Esto busca que el proceso legislativo sea impulsado por dos resortes distintos: uno que represente las preferencias populares inmediatas mediante un órgano con menor permanencia y más numeroso, como es la de diputados, y por otro que represente las preocupaciones de mediano plazo con un órgano de mayor permanencia y con integrantes reducidos, como es la de senadores. El equilibrio de ambos en la deliberación democrática es la mayor garantía de todos.

Con base en adicionales requisitos de integración diferenciados, por ejemplo la edad, y con reglas de representación distintos –la Cámara de Senadores busca garantizar que cada Estado cuente con tres senadores con independencia de su tamaño, mientras que la Cámara de Diputados representa a toda la población sin consideración de las demarcaciones estatales– la Constitución obstaculiza la conformación de mayorías artificiales, o que éstas se consoliden por pasiones o impulsos momentáneos. Otro de los elementos a considerar es la preocupación de la Constitución de garantizar que el Legislativo considere la pluralidad de la nación mexicana, y que se reflejen los distintos intereses de una Federación integradas por 32 subunidades, razón por la cual



ambas Cámaras deben integrarse no sólo por el principio de mayoría relativa, sino también por el de representación proporcional a través de distritos y regiones electorales variadas. Este diseño demuestra la enorme preocupación constitucional por garantizar derechos a las minorías y la pluralidad de intereses de los ciudadanos.

En conclusión, el modelo democrático representativo en general, y el principio bicameral en el Poder Legislativo, en particular, obstaculizan la formación apresurada de mayorías legislativas y fomentan la consideración de la pluralidad de intereses y ello se logra si se permite que dos cuerpos legislativos –con orientaciones e incentivos distintos– se confronten en la deliberación legislativa.

Estas premisas deben tomarse en cuenta al momento de evaluar el cumplimiento de las reglas procesales aplicables en materia de dispensa de trámite legislativos, ya que su función es la de garantizar el sistema de deliberación parlamentaria y evitar la exclusión de las minorías.

En mi opinión, la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de violaciones al procedimiento legislativo requiere de la constatación de un efecto invalidante, que sólo se logra si las irregularidades detectadas trascienden para afectar las posibilidades reales de las minorías políticas para hacer valer sus puntos de vista frente a las mayorías; por ello determinamos que existen violaciones que no podrían convalidarse por ninguna mayoría.

Esta doctrina, por tanto, exige constatar la existencia de una violación procedimental al mismo tiempo que un análisis de trascendencia.

En mi opinión, la ejecutoria debió abundar en esta metodología y demostrar cómo las violaciones procesales logran el referido efecto de trascendencia.

Ello hubiera permitido distinguir aquellas violaciones relevantes de aquellas que no impactaron en el resultado. Dentro de las violaciones intrascendentes están, por ejemplo, el hecho de que la iniciativa presentada por una diputada sea semejante a la presentada por el Poder Ejecutivo, o bien, aquella atribuida a las Comisiones dictaminadoras en la Cámara de Senadores, porque se trata de violaciones que, desde mi perspectiva, no afectan las condiciones de desenvolvimiento de una deliberación democrática que respete los derechos de las minorías.

Así, habiéndome separado de la metodología de la sentencia, ahora procedo a señalar las dos violaciones invalidantes que, conjuntamente, y en seguimiento





de nuestros precedentes, son suficientes para declarar la invalidez del decreto impugnado.

La primera violación es la falta de una motivación apropiada para la dispensa del trámite legislativo; la segunda, es la falta de un plazo razonable previo que permitiera a todos los representantes populares conocer y formarse una opinión sobre el contenido de lo propuesto. Se trata de dos violaciones cometidas en el procedimiento llevado a cabo en la Cámara de Diputados, las cuales trascendieron al impedir que las minorías políticas, pudieran hacerse escuchar.

En efecto, como lo determinamos al resolver recientemente la acción de inconstitucionalidad 61/2019, en sesión del doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos, la dispensa de los trámites legislativos debe sujetarse a un estándar de motivación variable en función de cada contexto.

La decisión legislativa de dispensar el trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Suprema Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justicia-bilidad; de ahí, que hayamos determinado que su cumplimiento debe definirse en función de las circunstancias concretas de cada caso.

Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libre de las exigencias de la deliberación parlamentaria, entonces, el Poder Legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional.

Si este Pleno no realizara un estudio cuidadoso y sustantivo de la dispensa del trámite legislativo, se dejaría al poder de la mayoría determinar las condiciones en que las minorías parlamentarias pueden hacer valer su voz de una manera informada, responsable y reflexiva.

En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativa y sólo exigiéramos un cumplimiento formal de sus requisitos, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.

Así, conforme a nuestros precedentes, la motivación exigible debe ser más sólida y razonable cuando se observe que del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar depende la posibilidad de participación en igualdad de



condiciones de las minorías parlamentarias. A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías.

Pues bien, al aplicar este estándar al caso concreto, se observa que la dispensa del trámite legislativo en la Cámara de Diputados se realizó sin ninguna motivación, pues al plantearse y aprobarse ante el Pleno, no se ofreció ninguna argumentación mínima. Por otra parte, este vicio trascendió en contra de las minorías, quienes no sólo se opusieron a dicha dispensa, sino que señalaron que requerían del procedimiento ordinario para participar informadamente sobre el contenido de la propuesta.

El segundo vicio está relacionado con el anterior y consiste en la falta de un plazo razonable dentro del cual todos los integrantes de la Cámara de Diputados tuvieran una copia de la iniciativa, para hacerse de una opinión sobre la materia de la deliberación parlamentaria.

Este requisito ha sido materia de análisis en distintos precedentes de este Pleno y hemos determinado que debe constatarse el cumplimiento de las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, porque su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre que supone todas las demás reglas.

De ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondition constituya una garantía orgánica de una deliberación democrática, ya que no se puede deliberar sobre aquello que no se conoce.

En el presente caso, como se observa de las constancias del procedimiento legislativo, la iniciativa sobre la que se solicitó la dispensa se introdujo poco antes del inicio de la sesión correspondiente, por lo que es evidente que los diputados no tuvieron plazo alguno para familiarizarse con el contenido de la propuesta, ni menos aún para formarse una opinión informada que les permitiera participar en la deliberación parlamentaria.

Las razones desarrolladas son aquellas que justifican mi voto por la invalidez del decreto legislativo.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023 respecto de las consideraciones del apartado "V. Estudio de fondo" en su tercer tema "Violaciones al procedimiento legislativo."

1. En sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro en las que se analizó la constitucionalidad y **declaró la invalidez**<sup>1</sup> del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas" publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.
2. En el tema 3 del estudio de fondo, la sentencia argumentó las siguientes tres razones para declarar la invalidez del decreto impugnado: **i)** el decreto se aprobó sin observar las reglas que rigen el proceso legislativo en tanto que la iniciativa presentada no fue la misma que se presentó para su aprobación en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados; **ii)** no se justificaron las razones de urgencia de la dispensa de trámite que se otorgó; y, **iii)** el decreto impugnado fue aprobado en transgresión al principio de deliberación democrática.
3. Estoy a favor de las razones expuestas en la sentencia y, además, en este voto concurrente desarrollo razones adicionales que sustentan mi convicción sobre la inconstitucionalidad del decreto impugnado.
4. En numerosos precedentes, citados exhaustivamente en la sentencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado vicios en el procedimiento legislativo y ha sostenido, desde hace casi dos décadas, que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades debe equilibrar dos principios que apuntan a resultados opuestos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se aprobó por **mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Aguilar Morales con el proyecto original, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Zaldivar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo."

<sup>2</sup> Ver tesis aislada número P. XLIX/2008, emitida por el Pleno con rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.", disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 709 y registro digital: 169493.



5. Por un lado, en virtud del principio de economía procesal, el Tribunal Pleno sólo debe reponer etapas procedimentales cuando esto redunde en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada.
6. Por otro lado, a la luz de la democracia representativa y la equidad en la deliberación parlamentaria, esta Suprema Corte no puede considerar automáticamente que todas las violaciones son irrelevantes sólo por haber sido aprobadas por una mayoría.
7. En este sentido, los múltiples precedentes han concluido que el deber de esta Corte es velar por "el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos."<sup>3</sup>
8. Tomando en cuenta la extensa línea de precedentes de este Alto Tribunal, el caso que se resolvió me pareció, en cierta medida, novedoso, pues planteó un escenario en el que debíamos garantizar no solamente el derecho de las minorías a influir y moldear el producto legislativo; sino que también debimos garantizar el carácter representativo y democrático del órgano legislativo, en su integridad.
9. Para ilustrar el escenario al que nos enfrentamos, me centraré en el primer tramo del proceso legislativo.
10. La iniciativa de reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas –que dio origen al decreto impugnado– fue presentada en sesión vespertina de la Cámara de Diputados el día seis de diciembre de dos mil veintidós.
11. Aproximadamente a las veintidós horas de ese mismo día, dio inicio la sesión de la Cámara de Diputados. Minutos después de iniciada la sesión, la Mesa Directiva registró una diversa iniciativa de reforma sobre las mismas leyes que se contemplaban en el dictamen que fue presentada por el Presidente de la República. Posteriormente, se decretó un receso.
12. Una hora después, el grupo parlamentario mayoritario decidió hacer suya la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, y sustituyó por completo su contenido,

<sup>3</sup> Ver párrafo 44 de la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021 resueltas el veintiuno de febrero de dos mil veintidós.



para adoptar –en sus términos– la iniciativa que había sido enviada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

13. En este punto quiero destacar que no es claro cuándo –si es que ello sucedió en algún momento– se dio a conocer el contenido de esta iniciativa, por completo novedosa, a los integrantes de la Cámara de Diputados.
14. Minutos después, se consultó al Pleno de la Cámara de Diputados si se dispensaban todos los trámites y se sometía a discusión y votación de inmediato, lo cual fue aprobado por la mayoría de los integrantes. Apenas una hora después, las iniciativas redactadas por un poder externo y recién conocidas por el órgano legislativo, habían sido aprobadas en lo particular y en lo general.
15. En suma, estamos ante un caso en el que diversas leyes de la máxima importancia para el país fueron depositadas en la Cámara de Diputados a las diez de la noche y menos de cuatro horas después ya habían sido aprobadas en lo general y en lo particular por ese mismo órgano.
16. Es, además, un hecho notorio que el dictamen que está bajo análisis se aprobó en la misma sesión, y de la misma manera, que otra iniciativa aún más extensa. Estamos hablando de dos iniciativas que, en conjunto, comprendían la reforma de cinco leyes y la expedición de una nueva ley procesal y que, en total, implicaban analizar más de 330 artículos que son de la mayor trascendencia para la vida democrática de nuestro país.
17. La mera extensión de las iniciativas, redactadas por un Poder distinto al Legislativo, aparejado al hecho de que no existe certeza de cuándo se publicó el contenido de estas iniciativas en la Gaceta, **generan en mí la convicción de que ninguno de los integrantes de la Cámara de Diputados tuvo la posibilidad de conocer el contenido de las leyes que aprobaron.**
18. Resulta evidente que, en este apresurado proceso legislativo, se dejaron de observar numerosas formalidades procedimentales. En mi opinión, el cúmulo de formalidades que integran el procedimiento legislativo son importantes porque generan un cauce procesal que ordena el análisis y la discusión del trabajo legislativo y, de esa manera, tiende a generar un resultado racional, informado, transparente, público y justificado, a través de la deliberación libre entre pares.
19. Aunque es cierto que ese cauce procesal admite flexibilizaciones, como lo ha reconocido este Tribunal Pleno en múltiples ocasiones, en este caso se incur-



plieron las formalidades más básicas del proceso legislativo. Es tal el grado de incumplimiento, que admitir este grado de flexibilización en el proceso equivaldría a que negáramos por completo la necesidad de tener un cauce procesal que ordene los trabajos legislativos y garantice la existencia de una democracia deliberativa.

20. Es mi convicción que la democracia deliberativa es una garantía institucional de la mayor importancia en nuestro orden constitucional y, con ello en mente, este caso me obligó a plantearme la siguiente pregunta: ¿qué deliberación puede existir sobre aquello que se desconoce por completo?
21. La respuesta a esta pregunta puso de relieve lo que para mí es el principal motivo de invalidez del decreto impugnado. **El proceso legislativo que analizamos anula cualquier posibilidad de deliberación y de representatividad en el órgano legislativo. Por ello, atenta directamente contra el sistema de democracia representativa que enarbolan los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
22. Para ilustrar la afirmación anterior, podemos analizar este proceso legislativo a través de los estándares que ha utilizado desde hace más de una década este Alto Tribunal.<sup>4</sup>
23. El proceso legislativo analizado, por ejemplo, anula la posibilidad de que exista equidad en la deliberación parlamentaria. La equidad en la deliberación permite a las minorías políticas participar en el debate público e influir en el contenido de las leyes. Sin embargo, si éstas desconocen del todo el contenido de esas leyes, su participación quedará limitada a denunciar vicios procedimentales, y nunca podrá influir sustantivamente en el contenido de las leyes o representar las opiniones de sus electores.
24. Otro estándar relevante es la publicidad en la deliberación y votación de leyes. La publicidad en los trabajos legislativos es crucial para su funcionamiento democrático porque transparenta las razones de nuestros legisladores y permiten el escrutinio público sobre sus acciones. Sin embargo, ¿qué sentido

<sup>4</sup> Ver tesis aislada número P.L/ 2008, emitida por el Pleno con rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.", disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 717 y registro digital: 169437.



tiene proteger la publicidad de la deliberación pública y de la votación, si nadie, ni siquiera los integrantes de la Cámara de Diputados, tienen conocimiento de lo que se está votando? Como puede verse, no existirá deliberación que pueda ser transparentada y, si bien la votación será pública, el contenido de lo votado permanecerá como una incógnita, tanto para los legisladores, como para los ciudadanos que representan.

25. Por las razones expuestas, es para mí evidente que el proceso que se siguió en la Cámara de Diputados para aprobar el decreto impugnado anula la posibilidad de la deliberación democrática, y esta razón es, para mí, suficiente para apoyar el sentido de la propuesta.
26. Adicionalmente, reitero mi postura<sup>5</sup> sobre otros vicios procedimentales que también estuvieron presentes en este proceso legislativo, tal como la falta de justificación de la urgencia en la dispensa de los trámites. Respecto de este vicio, me he pronunciado en múltiples ocasiones en el sentido de que los órganos legislativos no pueden, sin mediar justificación alguna, dispensar los trámites legales que rigen los procedimientos de creación de leyes.
27. En síntesis, considero que los órganos legislativos deben ser un espacio de deliberación que permitan la participación sustantiva de las minorías parlamentarias. Por ello, la dispensa del cumplimiento de las formalidades es una excepción que debe estar enteramente justificada por una situación de urgencia y no simplemente decretada por una mayoría legislativa.
28. En conclusión, considero que estamos ante un caso en el que la inobservancia de las formalidades legislativas imposibilita las condiciones que permiten la deliberación democrática en el órgano legislativo entero y afecta gravemente su carácter representativo. Asimismo, considero que, por sí sola, la regla de mayoría es insuficiente para legitimar este proceso legislativo que prescinde de los trámites más elementales que garantizan la toma de decisiones de forma deliberada y permiten generar consensos razonados.

<sup>5</sup> Ver las siguientes acciones de inconstitucionalidad:

- **Acción de inconstitucionalidad 112/2019** y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 resuelta el once de mayo de dos mil veinte.
- **Acción de inconstitucionalidad 165/2020** y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020 resuelta el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.
- **Acción de inconstitucionalidad 119/2020** y su acumulada 120/2020 resuelta el seis de octubre de dos mil veinte.



29. Por las razones expuestas en la sentencia y las razones adicionales de este voto **estoy a favor de declarar la invalidez** del decreto impugnado.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular y concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Hagamos, así como diversos diputados y diversos senadores integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión.

En sesión pública celebrada el ocho de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, promovidas por diversos partidos políticos e integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

Por mayoría de nueve votos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total del decreto impugnado, al constatar la existencia de diversas violaciones cometidas durante el procedimiento legislativo ante las Cámaras de Diputados y de Senadores, las cuales afectaron gravemente el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos de la representación popular.

Presento este voto concurrente toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo mayoritario, no comparto la totalidad de las conclusiones y los argumentos en los que se sustenta la sentencia. En particular, no comparto que **(i)** en este caso no fuera necesario realizar una consulta previa indígena respecto de ninguno de los preceptos contenidos en el decreto impugnado, así como **(ii)** algunas de las violaciones al procedimiento legislativo advertidas en el fallo.

A fin de explicar lo anterior, expondré en primer lugar las razones que quedaron plasmadas en la sentencia, para posteriormente explicar los motivos de mi disenso.





## I. Consideraciones de la sentencia

En atención a los planteamientos de las y los accionantes, el apartado relativo al estudio de fondo del fallo se estructuró en torno a tres temas, denominados: **(1)** Parlamento abierto; **(2)** Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas; y, **(3)** Violaciones al procedimiento legislativo.

**1. Parlamento abierto.** En relación con este tema, el Tribunal Pleno consideró que –contrario a lo sostenido por los accionantes– la no realización de espacios de participación abierta (es decir, ejercicios o mecanismos de parlamento abierto) no entraña una violación al procedimiento legislativo toda vez que, de las reglas previstas en la Constitución General, así como en la normativa que regulan la labor del Congreso y de sus Cámaras, no se desprende una obligación en ese sentido.

Adicionalmente, se explicó que si bien es cierto que el debate democrático exige la libre concurrencia de ideas y de información respecto al trabajo de los servidores públicos, los candidatos y los partidos políticos –para lo cual resulta indispensable garantizar la publicidad y transparencia en sus actividades– también lo es que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevé otros mecanismos para su satisfacción, como son los mecanismos de comunicación mediante señales radiotransmitidas que dan cuenta de la actividad legislativa y parlamentaria, así como el Diario de los Debates, la versión taquigráfica o estenográfica de las discusiones, entre otros.

**2. Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas.** En este punto, luego de exponer diversos precedentes de esta Suprema Corte en relación con el derecho y el deber de los pueblos y comunidades indígenas (y afroamericanas) a la consulta previa, libre e informada,<sup>1</sup> la mayoría consideró que, contrario a lo sostenido por las y los integrantes de la Cámara de Diputados, en el caso no existía la obligación de consultar a dichos colectivos, toda vez que las disposiciones del decreto impugnado "*no guardan relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las comunidades indígenas de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.*"

<sup>1</sup> Tales como las controversias constitucionales 32/2012, 38/2019, 28/2019, 39/2019 y las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2016, 91/2015 y 98/2015, 31/2014, 84/2016, 151/2017, 108/2019 y su acumulada 118/2019, 109/2019, 212/2020, 116/2019 y su acumulada 117/2019, 81/2018 y 90/2022.



Lo anterior, pues la mayoría consideró que Ley General de Comunicación Social únicamente tenía como objeto regular la propaganda gubernamental bajo cualquier modalidad de comunicación social para garantizar el derecho de la ciudadanía a la información, así como la actuación y rendición de cuentas de los entes públicos, sin incidir de forma directa y diferenciada respecto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

**3. Violaciones al procedimiento legislativo.** Finalmente, en relación con este último tema, la mayoría consideró que eran fundados los conceptos de invalidez en los que los accionantes denunciaron diversas violaciones cometidas durante el procedimiento legislativo, las cuales trascendieron a la validez del decreto combatido con un potencial invalidante no convalidable.

**3.** Las violaciones al procedimiento con potencial invalidante que fueron advertidas por la mayoría (párrafo 249), fueron en concreto las siguientes:

"a) En la sesión de la Cámara de Diputados de seis de diciembre de dos mil veintidós, el Grupo Parlamentario de Morena hizo suya la iniciativa del Ejecutivo Federal relativa a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (introduciendo un mínimo ajuste);

"b) La iniciativa que hizo suya el Grupo Parlamentario de Morena por ser la misma, también debió remitirse a comisiones, en virtud de que el artículo 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que tanto las iniciativas a nombre de un Grupo Parlamentario, como las del Titular del Poder Ejecutivo, Senadores y Legislaturas de los Estados, pasarán a comisiones; empero, sólo se envió a éstas lo presentado por el Presidente de la República no obstante ser casi idénticos, es decir, una se dijo urgente y la otra no, lo cual evidencia una incongruencia severa, o lo son ambas o ninguna;

"c) A la iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena se le calificó como urgente y, por tanto, se le dispensaron los trámites legislativos correspondientes, no obstante que, ni en la exposición de motivos ni en la presentación respectiva, se anunciaron las razones para actualizar el supuesto del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, esto es, no existen razones que justifiquen el trámite concedido;

"d) Los legisladores no conocieron con la oportunidad debida el contenido de la iniciativa en cuestión, es decir, el orden del día de la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós, no se publicó en la Gaceta Parlamentaria a más tardar



a las 22:00 horas del día anterior (cinco de diciembre de dos mil veintidós) y la misma se hizo de su conocimiento durante el desarrollo de la propia sesión, es decir, primero a las 22:12 horas y, una vez más, ya modificada, a las 23:03 del seis de diciembre de dos mil veintidós; lo que provocó que no tuvieran tiempo para conocerla y estudiarla y, por ende, no existieron las condiciones para sostener un debate real sobre ella, lo que incide de manera sustancial en nuestro sistema democrático; y,

"e) En el procedimiento seguido ante la Cámara de Senadores, existió inobservancia al Reglamento que le rige, ya que el doce de diciembre de dos mil veintidós, las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, sesionaron de manera individual y aprobaron una minuta y su dictamen sin observar lo dispuesto en el artículo 147 de dicho ordenamiento."

A juicio de la mayoría, la gravedad de tales infracciones en su conjunto ocasiona la **invalidez total del decreto cuestionado** por violación directa al artículo 72 de la Constitución, toda vez que la iniciativa no se conoció a tiempo y no se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Origen, desconociéndose con ello el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular.

## II. Motivos del disenso

Como adelanté, si bien en este caso estuve de acuerdo con el sentido del fallo –es decir, la invalidez del decreto impugnado–, **no compartí todas las consideraciones**. En particular, discrepo de algunas consideraciones contenidas en los temas identificados como **(2) Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas**, así como de algunas de las consideraciones del tema **(3) Violaciones al procedimiento legislativo**. De este modo, para mayor claridad, en lo que sigue me referiré a cada uno de estos temas por separado.

### II.i. Voto particular respecto del apartado titulado "2. Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas."

En este apartado voté parcialmente a favor de la propuesta, toda vez que –contrario a lo sostenido por la mayoría– **me parece que, con respecto de los artículos 3 Bis, fracción V, inciso c), y 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social, el Congreso sí tenía la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de manera previa, libre, informada y culturalmente accesible**, en términos del artículo 2o. de la Constitución General, el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Como ha sostenido este Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, de conformidad con los preceptos constitucionales antes mencionados, el Estado Mexicano tiene la obligación de consultar toda medida administrativa o legislativa que pueda afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Dicha consulta debe cumplir, además, con determinadas características, como son: **(a)** realizarse de manera previa, **(b)** de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; **(c)** culturalmente adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, **(d)** sistemática y transparente; y, **(e)** con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento.<sup>2</sup>

En el caso, el referido artículo 5, inciso k), de la Ley General de Comunicación Social, adicionado mediante el decreto impugnado, establece textualmente lo siguiente:

"**Artículo 5.** En materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deben observar los siguientes principios rectores:

"...

"**k) Interculturalidad:** Con el pleno reconocimiento de la Nación como una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; el contenido deberá promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social."

A mi juicio y contrario a lo que sostuvo la mayoría, **me parece que dicho precepto sí era susceptible de incidir en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, toda vez que establece el *deber* de los entes públicos sujetos a la ley de observar, como principio rector de la comunicación social, el de "interculturalidad" así como promover la convivencia "armónica" entre personas y comunidades, en un marco de inclusión social.

No pierdo de vista que, para algunas o algunos, dicha disposición podría tener una connotación "positiva" en relación con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Sin embargo, ha sido criterio de este Alto

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 31/2014, 84/2016, 78/2018, 81/2018, 180/2020, 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, 136/2020, 239/2020, 285/2020, 193/2020, 131/2020 y acumulada 186/2020, 212/2020, 291/2020, 18/2021, 299/2020, 109/2021 y 71/2021.



Tribunal<sup>3</sup> –el cual comparto plenamente– que el deber de consulta previa debe observarse sin prejuzgar *ex ante* sobre los posibles efectos positivos o negativos de la legislación en cuestión, pues serán en todo caso las propias personas y/o comunidades titulares de la prerrogativa en cuestión, quienes habrán de valorar los efectos que la regulación podría tener respecto de sus derechos.<sup>4</sup>

Por razones similares, considero que el Congreso de la Unión también tenía el deber de consultar el **artículo 3 Bis, fracción V, inciso c)**, de la misma ley, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 3 Bis.** Los Entes Públicos pueden difundir, por medio de Campañas de Comunicación Social, información respecto de:

" ...

**"V.** Acciones que tengan relevancia directa para la población, como las siguientes:

" ...

**"c)** Protección a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad o de sectores de población históricamente desprotegidos; ..."

Desde mi perspectiva, el precepto en comento también era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ya que, como expresamente han reconocido diversos organismos nacionales e

<sup>3</sup> Véase *mutatis mutandi* la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**, en donde se explicó que: "... el Tribunal Pleno ha explicado que la obligación de consultar estrechamente a las personas con discapacidad prevista en el artículo 4.3 de la Convención opera con independencia de que a juicio del legislador las medidas sean benéficas para ese sector de la población."

<sup>4</sup> De manera similar, en mi voto de la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, señalé que: "... la obligación de realizar una consulta no emana del resultado o intención de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados de la esfera política."

Véase en ese sentido la acción de inconstitucionalidad 81/2018, párrafo 50; acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, párrafo 132; y acción de inconstitucionalidad 151/2017, párrafo 52.



internacionales,<sup>5</sup> se trata de personas y colectivos que en nuestro país se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad y que además han sido históricamente desprotegidas y discriminadas.

Adicionalmente, estimo que el Congreso también tenía la obligación de consultar dicho precepto a las **personas con discapacidad** en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>6</sup> toda vez que dicho colectivo también ha sido considerado como un grupo vulnerable e históricamente discriminado.<sup>7</sup> Así, al tratarse de una norma susceptible de afectar sus derechos, es claro que el Estado también tenía la obligación de consultar a las personas con discapacidad, siguiendo para ello los lineamientos que han sido desarrollados en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, en la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**.

## II.ii. Voto concurrente respecto del apartado "3. Violaciones al procedimiento legislativo."

En este punto **coincidió plenamente con el sentido del fallo**, pues considero que efectivamente en el caso existieron violaciones graves al procedimiento legislativo que afectaron la calidad democrática de la deliberación y la decisión y, por ende, la validez del decreto impugnado en su totalidad. **No obstante, lo hago por razones distintas y apartándome de consideraciones.**

<sup>5</sup> Véase en ese sentido: Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Afrodescendientes y Afromexicanas*", edición de noviembre de 2022; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, "*Documento Informativo sobre Discriminación Racial en México*", material para uso informativo con su correspondiente mención de la fuente de origen, 21 de marzo de 2011.

<sup>6</sup> " **Artículo 4.** Obligaciones generales.

"...

"**3.** En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

<sup>7</sup> Al respecto, consultar: Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Protocolo para Juzgar con perspectiva de Discapacidad*", edición de abril de 2022; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "*Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país*", 04 de diciembre de 2018; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.



Para empezar, debo recordar que desde mi llegada a esta Suprema Corte, si bien he compartido en general los criterios tradicionales de este Alto Tribunal en relación con los extremos que deben satisfacerse para que las violaciones al procedimiento legislativo tengan potencial invalidante,<sup>8</sup> también he sostenido que las causas por las cuales es posible invalidar una ley por vicios en el procedimiento legislativo "**tienen que ser suficientemente graves**" a fin de no trastocar la **autonomía parlamentaria** del Congreso de la Unión.

En ese sentido y partiendo de un principio de deferencia al legislador, **en múltiples ocasiones he sostenido que la sola rapidez con que se aprueban las leyes en determinados casos**, o el tiempo que se toma el Congreso para discutirlos, **no es motivo suficiente por sí mismo para invalidar el procedimiento**. Asimismo, he señalado que **las razones expresadas por la Asamblea para dispensar determinados trámites legislativos no pueden ser materia de control jurisdiccional**, pues se trata de un ámbito reservado a la autonomía del órgano legislativo.<sup>9</sup>

De acuerdo con lo anterior, en diversos precedentes he votado en el sentido de que, si del estudio del procedimiento legislativo se advierte que las y los legisladores tuvieron oportunidad de conocer con suficiente anticipación la iniciativa o dictamen en cuestión, al grado de poder debatir ampliamente sobre su contenido, ello puede desvanecer el potencial invalidante que podría tener la

<sup>8</sup> Esto es, que no se haya respetado el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad, las reglas de votación establecidas, o bien, la publicidad de las deliberaciones y votaciones.

<sup>9</sup> Véase por ejemplo la discusión de la **controversia constitucional 30/2008** (versión estenográfica de la sesión de Pleno de cuatro de octubre de dos mil diez): "Yo he sostenido, en otras ocasiones, desde mi llegada a este Tribunal Pleno, que las causas por las cuales se puede anular un proceso legislativo o un procedimiento legislativo, mejor dicho, tienen que ser suficientemente graves, y me parecía que ha habido algunos precedentes de la Corte en los que se anulan por cuestiones, por ejemplo de la rapidez con la que se discutió o no una determinada iniciativa, que en mi opinión no deberían de ser suficientes para anular o invalidar una reforma legal ... No soy de la idea –como hay algunos precedentes, incluso el más reciente sobre el tema– de que estos argumentos y fundamentos que motiven la dispensa a trámite, sean materia de un control jurisdiccional, creo que esto entra en la autonomía del órgano legislativo ...". Así como la discusión de la **acción de inconstitucionalidad 19/2010** (versión estenográfica de la sesión de Pleno de veinticinco de octubre de dos mil diez): "Normalmente, he manifestado en reiteradas las ocasiones en que hemos planteado estos asuntos de violaciones al procedimiento legislativo, que para mí la anulación por inconstitucionalidad del procedimiento solamente se puede dar por violaciones graves, de extraordinaria relevancia, dejando un grado de deferencia al legislador en sentido fuerte. A mí me parece, por ejemplo, que en principio el tiempo que se dedica a discutir una ley, no me parece que sea justiciable el si por esto hay una vulneración a la democracia, etcétera, yo creo que aquí la autorregulación de los Poderes legislativos es importante, y tampoco creo que en principio sea competencia de esta Suprema Corte analizar si está suficientemente justificado o no, o si incluso, si estuvo justificada la notoria urgencia, ..."



inobservancia de determinadas formalidades procedimentales, como la dispensa de ciertos trámites.<sup>10</sup>

**Con todo, también he sido muy enfático al señalar que existen casos en que las violaciones al procedimiento legislativo son de tal entidad, o los procedimientos en su conjunto resultan tan desaseados, que necesariamente conducen a su invalidez, por impactar en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada.**

Así lo he sostenido en varios asuntos y de manera reciente en la **acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**,<sup>11</sup> en la que el Pleno declaró la invalidez de un Decreto de Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de dos mil diecisiete.<sup>12</sup>

En todos estos casos, he señalado que para determinar si se actualiza dicho supuesto invalidante **es indispensable analizar el procedimiento en su integridad** a fin de verificar: **(i)** si se respetó el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; **(ii)** si se cumplieron las reglas de votación establecidas, así como con **(iii)** la publicidad de las deliberaciones y votaciones.

Partiendo de este parámetro y como adelanté, en el presente caso considero que efectivamente **existieron violaciones al procedimiento legislativo que afectaron gravemente la calidad de la deliberación democrática que debe preceder al acto legislativo**, toda vez que la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario de Morena fue presentada y sometida a votación en la Cámara de Diputados prácticamente el mismo día y hora de la sesión correspondiente,

<sup>10</sup> Véase por ejemplo, mi voto particular en la **controversia constitucional 132/2017**.

<sup>11</sup> En dicho voto referí expresamente que si bien: "he compartido el parámetro de regularidad constitucional fijado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al cual no todas las violaciones procedimentales deben conducir a la invalidez de un decreto legislativo, pues, para garantizar los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, se debe analizar el procedimiento en su integridad y verificar que haya respetado el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad, las reglas de votación establecidas, así como la publicidad de las deliberaciones y votaciones. Al aplicar este parámetro, he sido consistentemente deferente con la autonomía parlamentaria. En particular, he sostenido que la sola rapidez con que se aprueban las leyes en determinados casos no puede ser motivo para invalidar el procedimiento y que las razones para determinar la dispensa de trámites no debe ser objeto de control. Sin embargo, también he considerado que existen casos en que las violaciones son de tal entidad o los procedimientos en su conjunto tan desaseados que deben conducir a la invalidez del producto legislativo, por impactar en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada.

<sup>12</sup> Véanse también las controversias constitucionales 30/2008, 31/2008 y 32/2008 y las acciones de inconstitucionalidad 19/2010, 36/2013 y su acumulada 37/2013 y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.





**sin que exista constancia de que el resto de las y los diputados conocieran de manera previa y a cabalidad su contenido.**

Como se desprende de los antecedentes legislativos, el decreto impugnado es producto de una iniciativa que fue presentada por la diputada Graciela Sánchez Ortiz del Grupo Parlamentario de Morena durante la sesión ordinaria vespertina de seis de diciembre de dos mil veintidós, la cual fue votada prácticamente el mismo día, luego de calificarse por una mayoría de diputadas y diputados como de "urgente resolución."

En efecto, de la versión estenográfica de la sesión se advierte que aproximadamente a las 23:04 horas del seis de diciembre de dos mil veintidós –una vez reanudada la sesión después de un receso– la diputada Graciela Sánchez Ortiz del partido MORENA hizo suyas y presentó al pleno dos iniciativas del Ejecutivo Federal (entre las cuales se encuentra la que dio origen al decreto impugnado), las cuales habían sido presentadas ese mismo día a la Cámara de Diputados y turnadas a Comisiones, señalando, además, que hacía entrega al presidente de la Mesa Directiva –en ese mismo momento– de una "versión (de las respectivas iniciativas) con algunos cambios y modificaciones actualizada.". Asimismo, la referida diputada Federal solicitó que a tales iniciativas se les diera el trámite de "urgente resolución", lo cual fue aprobado por mayoría de los representantes presentes.

De la revisión del procedimiento legislativo, **sin embargo, no se advierte que tales iniciativas hubieren sido publicadas en la Gaceta Parlamentaria con la anticipación que prevé el Reglamento de la Cámara de Diputados** –esto es, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión correspondiente<sup>13</sup> **o que conste de alguna otra manera que las mismas fueron circuladas con oportunidad y antelación entre las y los diputados**, a fin de que pudieran conocer adecuadamente su contenido y, en consecuencia, debatir o posicionarse al respecto.

Como se narra en la sentencia, del Acta de Reunión de la Mesa Directiva de seis de diciembre de dos mil veintidós, se desprende que **no fue sino hasta ese**

<sup>13</sup> El artículo 60 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que el orden del día deberá publicarse en la Gaceta **a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada sesión:**

**"Artículo 60**

**"1. El Presidente mandará publicar el Orden del día en la Gaceta vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada Sesión.**

**"2. Previo al inicio de cada Sesión, será distribuida de forma electrónica y a solicitud, en forma impresa.**

**"3. El Orden del día se proyectará durante las sesiones, en las pantallas electrónicas dispuestas en el Recinto para tal efecto. La proyección deberá actualizarse, cada vez que el Pleno acuerde la modificación del Orden del día."**



**día a las 13:00 horas que se aprobó el orden del día de las dos sesiones que habrían de tener lugar ese mismo día** (una presencial y una semipresencial). Consta también que en la segunda de ellas se señaló que el Grupo Parlamentario de Morena solicitaría la dispensa de trámites, para pasar a la discusión y votación de inmediato, de las iniciativas mencionadas. **Sin embargo, no consta que las mismas hubieren sido circuladas con anterioridad.**

Por otra parte, si bien es cierto en la Gaceta Parlamentaria remitida a esta Suprema Corte aparece agregada como "Anexo D" la iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena, **de las manifestaciones de algunos legisladores y legisladoras durante la sesión se desprende que no fue sino hasta aproximadamente las 22:12 horas de ese mismo día que se "subió la iniciativa."**

Pero, además –y esto es a mi juicio lo más grave– del propio procedimiento se advierte claramente que **la iniciativa finalmente aprobada fue la que presentó la diputada Sánchez Ortiz al presidente de la Mesa Directiva hasta las 23:03 horas de ese mismo día.**

En otras palabras: **de las constancias del procedimiento legislativo se desprende que el Pleno de la Cámara de Diputados sometió a votación una iniciativa respecto de la cual las y los diputados –de todos los partidos, pero especialmente los de la minoría– no tenían pleno conocimiento.**

Esto se corrobora, si se toma en consideración que el debate durante la sesión parlamentaria —tanto en lo general como en lo particular— no giró propiamente en torno al contenido de la iniciativa en sí misma, **sino más bien respecto al desconocimiento sobre la misma y la premura con la que se proponía someter a votación**, tal y como se advierte de los siguientes posicionamientos:

**"El diputado Marco Humberto Aguilar Coronado:** Señoras y señores legisladores, el proceso legislativo que está iniciando no cumple con lo previsto en la normativa interna de esta Cámara, por lo que es necesario interrumpir la discusión del presente asunto, para que se remita a comisiones para debatir y presentar un dictamen. Por eso estas mociones suspensivas.

"Lo están haciendo con un desaseo legislativo que no respeta los requisitos mínimos de lo que contiene nuestro Reglamento. Estamos ante una conducción de la política interna de la Cámara inadecuada, como todo lo que se presenta en este gobierno.

"Se deben subsanar las violaciones al procedimiento legislativo y discutir de manera exhaustiva, con apego al Reglamento, la propuesta que se somete a discusión para garantizar un debido proceso legislativo a la altura de lo que las mexicanas y los mexicanos quieren.

"...



**"El diputado Salomon Chertorivski Woldenberg:** Desprecio absoluto a la división de Poderes. Un desprecio absoluto a la dignidad de este recinto. Un desprecio absoluto a quienes nos votaron. Un desprecio absoluto a la integridad de las y los legisladores. Un desprecio absoluto, vaya, a este Poder Legislativo, incluyéndolos a ustedes.

"La dignidad hoy está mancillada, nos ha despreciado el Poder Ejecutivo y lo han convalidado con esta dispensa de trámites que no tiene precedente. A las 10:12 PM se subió una iniciativa, a las 10:12 PM y hoy nos vienen a entregar los cambios a esa misma iniciativa, 300 páginas que quién leyó, que quién revisó, que no pasó por parlamentos abiertos, que no pasó por comisiones.

"...

**"La diputada Olga Luz Espinosa Morales:** ...

"Hoy votaremos en contra de este plan B, porque atenta la deliberación democrática y porque las compañeras y los compañeros del Grupo Parlamentario del PRD venimos a legislar, a debatir y no solamente a levantar la mano de lo que les digan en Palacio Nacional, porque nosotras y nosotros no legislamos de rodillas, nosotras y nosotros legislamos de pie, firmes y valientes, de frente, de frente a la ciudadanía.

"Mire, es una reforma tan importante que se necesitaba el análisis de varias semanas para poder discutirla, y no como la simulación que hoy presentan, que la dieron a conocer en la mañana y ahora resulta que ya son expertos en materia electoral, cuando muchas y muchos de ustedes vienen aquí a debatir a esta tribuna sin conocer de lo que están hablando, solamente leyendo el discurso que le dieron sus asesores o sus asesoras.

**"La diputada Amalia Dolores García Medina:** Lamento de verdad no haber tenido la oportunidad como es nuestro derecho en este Poder Legislativo, de conocer, de analizar, de revisar las propuestas de reforma que se hacen, y de poder participar en aquello que nos parece relevante, porque apenas este día se nos han entregado.

"...

**"La diputada Karla Ayala Villalobos:** Compañeras y compañeros, es verdaderamente lamentable que esta reforma se esté aprobando por la vía *fast track*, que lejos de abonar al desarrollo y fortalecimiento democrático del país, solo fomenta un serio retroceso en los grandes avances que se han hecho en materia electoral. Lo único que están demostrando es que ustedes tienen una eterna lucha sobre quién puede más con la ciudadanía, sólo demuestran su sed de venganza al ver que su reforma no pasó.



"..."

A mi juicio, **tal circunstancia resulta suficiente por sí misma para considerar que existieron violaciones graves al procedimiento legislativo con potencial invalidante**, toda vez que –al margen de lo correcto o incorrecto de haber dispensado su turno a Comisiones– **es evidente que la forma en la que se presentó la iniciativa y la manera en la que se propuso su discusión privó a las y los diputados –especialmente a aquellos pertenecientes a los grupos parlamentarios minoritarios– de participar en el debate en condiciones de igualdad y libertad.**

Como es evidente, no se puede participar o discutir en torno a una propuesta legislativa que no se conoce a plenitud y que, por tanto, no ha podido ser estudiada. Tal violación, además, no puede ser convalidada por el sólo hecho de que una mayoría hubiere aprobado la iniciativa y su correspondiente remisión a la Cámara de Senadores, **pues el cumplimiento de las reglas de la deliberación parlamentaria tiene por objeto garantizar precisamente que todas las fuerzas políticas –y no sólo las mayorías– puedan participar en el debate.**

En efecto, no debe perderse de vista que tanto unas como otras –es decir, las mayorías y las minorías parlamentarias– se conforman por representantes populares que han sido electos por el pueblo a través del sufragio efectivo, **por lo que las voces de cada una merecen ser igualmente escuchadas.**

En ese orden de ideas, al quedar acreditado que durante el procedimiento ante la Cámara de Diputados no se respetó el derecho de todas las fuerzas políticas de participar y deliberar en condiciones de igualdad y libertad, **me parece que ello era suficiente para declarar la invalidez del decreto impugnado, sin que fuera necesario analizar, además, el resto de presuntas violaciones al procedimiento legislativo alegadas por los accionantes**, como son las presuntas violaciones cometidas durante la etapa de dictaminación en la Cámara de Senadores o durante el procedimiento a que se refiere el artículo 72 de la Constitución General.

En este sentido, **me aparto del resto de consideraciones en las que se sustenta la sentencia para declarar la invalidez del Decreto impugnado.** En particular, me aparto de las consideraciones contenidas en los párrafos 221 a 224, 238 y 249, entre otros, en donde se sostiene que existió una violación al procedimiento legislativo, concretamente al artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, **toda vez que no se expresaron razones para justificar la dispensa de trámites por "urgencia."**

Como he señalado en diversas ocasiones, en aquellos casos en los que la legislación aplicable no lo exige, **la Asamblea Legislativa no está obligada a justificar,**



mediante hechos o razones, la "urgencia" o la necesidad de dispensar determinados trámites parlamentarios. Además, al ser parte de la autonomía del órgano legislativo, **las razones que en su caso dé el órgano legislativo para justificar tales extremos no podrían ser materia de control jurisdiccional**. Así lo he sostenido, entre otros asuntos, en los votos de minoría formulados en la **controversia constitucional 95/2016**<sup>14</sup> y en la **acción de inconstitucionalidad 43/2018**.<sup>15</sup>

En el presente caso, el artículo 82, numeral 2, fracción I, del referido Reglamento,<sup>16</sup> simplemente dispone que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno "sin que se presente el dictamen de comisión respectivo" cuando "se tramite de urgente u obvia resolución" **sin exigir para ello ningún tipo de motivación o justificación específica**. Consecuentemente, **me parece que exigir una justificación reforzada adicional** –como lo hizo la mayoría del Tribunal Pleno– aun y cuando el reglamento de la propia Cámara no lo pide, **comporta una intromisión injustificada en la autonomía del órgano legislativo**.

En suma, si bien coincidí con la invalidez del decreto impugnado, lo hago por las razones antes señaladas y apartándome del resto de razones que se expresan en la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>14</sup> En dicho voto de minoría sostuvimos que: "... contrario a lo señalado en la sentencia, no se violentó alguna regla del procedimiento legislativo, porque la propia ley que lo regula prevé la posibilidad de incorporar al orden del día de la sesión que corresponda algún asunto que los diputados consideren especial o urgente, bastando que uno de ellos lo proponga y la mayoría lo apruebe; tal como sucedió con la moción que formuló la Presidenta de la Comisión Primera de Gobernación y Estudios Constitucionales respecto del asunto número 569, referente al desahogo del dictamen relativo a la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado, aprobada por una mayoría de dieciséis votos de los treinta diputados presentes en la sesión en ese momento. Sin que la falta de motivación en el planteamiento de la moción, en torno a lo especial o urgente del asunto, implique, como apunta la resolución, una contravención a las normas que rigen el procedimiento legislativo, pues, como ha quedado expuesto, ninguna de ellas lo exige; además de que, en todo caso, las razones para considerar que un asunto reviste estas características no deberían ser materia de control jurisdiccional, pues forman parte de la autonomía del órgano legislativo."

<sup>15</sup> En este último voto expresamente referimos lo siguiente: "... la sentencia señala que la falta de justificación para calificar este asunto como de obvia y urgente resolución constituye una violación al procedimiento legislativo. No obstante, de conformidad con el artículo 112 del Reglamento para el Congreso de Morelos, la dispensa de trámite no requiere justificación expresa. En efecto, únicamente se requiere que la naturaleza del asunto así lo requiera, y que se determine por votación mínima de dos terceras partes."

<sup>16</sup> "Artículo 82.

"...

**2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:**

**I. Se tramite de urgente u obvia resolución, y**

"..."



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).**

**IV. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**

**V. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE ATENTO A LOS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN DE AQUÉL.**

**VI. NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE ESTÉN INMERSAS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

**VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. SU FINALIDAD ES GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS EN DOS DIMENSIONES: (I) PERMITIR LA PREVISIBILIDAD DE LAS CONSECUENCIAS DE SUS ACTOS Y, POR**



**TANTO, LA PLANEACIÓN DE SU VIDA COTIDIANA; Y, (II) PROSCRIBIR LA ARBITRARIEDAD DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONARLAS.**

**VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ES EL CONJUNTO DE ACTOS O FORMALIDADES CONCATENADOS ENTRE SÍ EN FORMA DE JUICIO REALIZADOS POR AUTORIDAD COMPETENTE, CON EL OBJETO DE CONOCER IRREGULARIDADES O FALTAS, YA SEAN DE SERVIDORES PÚBLICOS O DE PARTICULARES Y CUYA FINALIDAD, EN TODO CASO, SERÁ IMPONER ALGUNA SANCIÓN.**

**IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA CONSIDERAR QUE SE ESTÁ FRENTE A ÉSTE, SE DEBEN SATISFACER DOS CONDICIONES: (I) QUE PUEDA DERIVAR EN LA IMPOSICIÓN DE UNA PENA O SANCIÓN (ELEMENTO FORMAL); Y, (II) QUE SE EJERZA COMO UNA MANIFESTACIÓN DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO (ELEMENTO MATERIAL).**

**X. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ES NECESARIO QUE SU SUSTANCIACIÓN TENGA LA INTENCIÓN MANIFIESTA DE DETERMINAR SI ES PROCEDENTE CONDENAR O SANCIONAR UNA CONDUCTA QUE SE ESTIMA REPROCHABLE PARA EL ESTADO POR LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO ADMINISTRATIVO, EN ARAS DE SALVAGUARDAR EL ORDEN PÚBLICO Y EL INTERÉS GENERAL.**

**XI. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE PROHÍBE A LOS OPERADORES DE DICHO SERVICIO –EN SU UNIDAD Y EN HORARIO DE TRABAJO– EL USO DE MATERIAL DISCOGRÁFICO "QUE PROMUEVA LA CULTURA DE LA VIOLENCIA O HAGA APOLOGÍA DEL DELITO", NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, AL SER LO SUFICIENTEMENTE CLARA PARA PERMITIR A LAS PERSONAS PREVER LAS CONSECUENCIAS DE SUS ACTOS Y PROSCRIBIR LA ARBITRARIEDAD DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONARLAS (ARTÍCULO 155, FRACCIÓN VIII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "QUE PROMUEVA LA CULTURA DE LA VIOLENCIA O HAGA APOLOGÍA AL DELITO", DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE OBLIGA A LOS OPERADORES DE DICHO SERVICIO –EN**



**SU UNIDAD Y EN HORARIO DE TRABAJO– A "CUIDAR EL USO DEL LENGUAJE, EVITANDO PROFERIR PALABRAS OBSCENAS U OFENSIVAS", VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, AL CONTENER UN GRADO DE IMPRECISIÓN QUE NO PERMITE A LAS PERSONAS PREVER LAS CONSECUENCIAS DE SU ACTUAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 155, FRACCIÓN X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CUIDAR EL USO DEL LENGUAJE, EVITANDO PROFERIR PALABRAS OBSCENAS U OFENSIVAS", DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XIII. TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**

**XIV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ALCANCES DE SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.**

**XV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ES UN DERECHO DEL QUE GOZAN TODAS LAS PERSONAS, QUE SÓLO PUEDE RESTRINGIRSE MEDIANTE LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES ULTERIORES EN AQUELLOS CASOS EN QUE SE ATAQUE A LA MORAL, LA VIDA PRIVADA, LOS DERECHOS DE TERCEROS, LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SALUD PÚBLICA O CUANDO SE PROVOQUE ALGÚN DELITO O SE PERTURBE EL ORDEN PÚBLICO.**

**XVI. PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**

**XVII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE PROHÍBE A LOS OPERADORES DE DICHO SERVICIO – EN SU UNIDAD Y HORARIO DE TRABAJO– EL USO DE MATERIAL DISCOGRÁFICO QUE PROMUEVA LA CULTURA DE LA VIOLENCIA O HAGA APOLOGÍA DEL DELITO, NO AFECTA EL CONTENIDO *PRIMA FACIE* DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, YA QUE DICHA MEDIDA SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE JUSTIFICADA (ARTÍCULO 155, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**





**XVIII. SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

**XIX. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE PROHÍBE A LOS OPERADORES DE DICHO SERVICIO –EN SU UNIDAD Y HORARIO DE TRABAJO– EL USO DE MATERIAL DISCOGRÁFICO QUE PROMUEVA LA CULTURA DE LA VIOLENCIA O HAGA APOLOGÍA DEL DELITO, RESULTA IDÓNEA EN LA MEDIDA QUE CONTRIBUYE A LA PROTECCIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ Y DE NO VIOLENCIA (ARTÍCULO 155, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XX. TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

**XXI. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE PROHÍBE A LOS OPERADORES DE DICHO SERVICIO –EN SU UNIDAD Y HORARIO DE TRABAJO– EL USO DE MATERIAL DISCOGRÁFICO QUE PROMUEVA LA CULTURA DE LA VIOLENCIA O HAGA APOLOGÍA DEL DELITO, RESULTA NECESARIA PARA PROTEGER LA MORAL Y EL ORDEN PÚBLICO, AL NO EXISTIR OTRA MEDIDA ALTERNATIVA IGUALMENTE IDÓNEA QUE AFECTE EN MENOR GRADO LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (ARTÍCULO 155, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XXII. CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

**XXIII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE PROHÍBE A LOS OPERADORES DE DICHO SERVICIO –EN SU UNIDAD Y HORARIO DE TRABAJO– EL USO DE MATERIAL DISCOGRÁFICO QUE PROMUEVA LA CULTURA DE LA VIOLENCIA O HAGA APOLOGÍA DEL DELITO, ES PROPORCIONAL EN SENTIDO ESTRICTO, YA QUE EL GRADO DE INTERVENCIÓN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL (LIBERTAD DE EXPRESIÓN), ES EVIDENTEMENTE BAJO EN COMPARACIÓN CON LOS**



**BENEFICIOS DE SU IMPLEMENTACIÓN (ARTÍCULO 155, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XXIV. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. NORMATIVA QUE OBLIGA A LOS OPERADORES DE DICHO SERVICIO –EN SU UNIDAD Y HORARIO DE TRABAJO– IMPIDAN EL ASCENSO A PERSONAS EN ESTADO NOTABLE DE EBRIEDAD O QUE SE ENCUENTREN BAJO EL INFLUJO DE ESTUPEFACIENTES (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 155, FRACCIÓN XIX, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XXV. LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**XXVI. TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**

**XXVII. PERMISOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE IMPIDE AL INSTITUTO DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DE LA ENTIDAD QUE LOS OTORQUE A UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA, ASÍ COMO A SU CÓNYUGE Y PARIENTES CONSANGUÍNEOS EN LÍNEA RECTA SIN LIMITACIÓN DE GRADO, NO AFECTA EL CONTENIDO *PRIMA FACIE* DE LA LIBERTAD DE TRABAJO, TODA VEZ QUE TAL MEDIDA ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA EN TANTO QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES PUEDEN LIMITAR ESA LIBERTAD A FIN DE EVITAR QUE AQUÉLLA AFECTE EL DESEMPEÑO IMPARCIAL Y OBJETIVO DE SUS FUNCIONES EN RAZÓN DE INTERESES PERSONALES, FAMILIARES O DE NEGOCIOS (ARTÍCULO 166, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**XXVIII. PERMISOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE IMPIDE AL INSTITUTO**



DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DE DICHA ENTIDAD QUE LOS OTORQUE A UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA, ASÍ COMO A SU CÓNYUGE, PARIENTES CONSANGUÍNEOS EN LÍNEA RECTA SIN LIMITACIÓN DE GRADO, RESULTA IDÓNEA EN LA MEDIDA QUE CONTRIBUYE PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LA SOCIEDAD EN GENERAL (ARTÍCULO 166, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XXIX. PERMISOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMATIVA QUE IMPIDE AL INSTITUTO DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DE DICHA ENTIDAD QUE LOS OTORQUE A UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA, ASÍ COMO A SU CÓNYUGE, PARIENTES CONSANGUÍNEOS EN LÍNEA RECTA SIN LIMITACIÓN DE GRADO, CONSTITUYE UNA MEDIDA INNECESARIA, TODA VEZ QUE EXISTE UNA MEDIDA ALTERNATIVA IGUALMENTE IDÓNEA PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LA SOCIEDAD EN GENERAL QUE INTERVIENE EN UN GRADO MENOR LA LIBERTAD DE TRABAJO, A SABER, EL SISTEMA ALTERNATIVO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XXX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS RETROACTIVOS DE LA PORCIÓN NORMATIVA QUE FORMA PARTE ESENCIAL DE UN SISTEMA DE REGLAS QUE PERMITEN IMPONER SANCIONES A TRAVÉS DE UN PROCEDIMIENTO Y, POR ENDE, FORMA PARTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 155, FRACCIÓN X, EN LA PORCIÓN "ASÍ COMO CUIDAR EL USO DEL LENGUAJE, EVITANDO PROFERIR PALABRAS OBSCENAS U OFENSIVAS", DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XXXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 194/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE MARZO DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA.

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

## SENTENCIA

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

### I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante sólo CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez de los artículos 155, fracciones VIII, X y XIX, y 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

2. **Registro y turno de la demanda.** El diez de agosto de dos mil veinte el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad; la registró con el número 194/2020 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

3. **Admisión de la demanda.** El diecisiete de agosto de dos mil veinte el Ministro instructor admitió la demanda; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus informes, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.

4. **Informes.** Mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veinte, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California rindiendo su informe, sin embargo, al no haber exhibido un ejemplar del Periódico Oficial en el que se



publicó el decreto controvertido, se le requirió para que en el plazo de tres días hábiles lo remitiera. Luego, por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por desahogado dicho requerimiento.

5. En ese orden, el tres de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California rindiendo su informe y desahogando el requerimiento realizado mediante proveídos de diecisiete de agosto y catorce de diciembre de dos mil veinte, pues cumplió con remitir los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

6. **Alegatos y cierre de instrucción.** Por acuerdo del veintitrés de marzo de dos mil veintiuno se tuvieron por recibidos los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se ordenó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la ley reglamentaria.<sup>1</sup>

## II. COMPETENCIA.

7. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General,<sup>2</sup> 1o. de su ley reglamen-

<sup>1</sup> "Artículo 68.

"...

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."



taria<sup>3</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos 155, fracciones VIII, X y XIX, y 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California por considerar que viola derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

### III. OPORTUNIDAD.

8. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

9. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio y el dos de agosto de dos mil veinte.

10. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del uno al treinta de junio y del uno al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles

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

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

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



el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad que corresponde a los treinta días naturales establecidos por la ley.

11. Estas determinaciones plenarias se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, mediante el cual este Pleno de la Suprema Corte estableció las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico, en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

12. Ahora bien, en este caso la norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintisiete de marzo del dos mil veinte, sin embargo, el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.

13. En ese sentido, si la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el primer día en que el Pleno de este Alto Tribunal ordenó proseguir el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, esto es, el tres de agosto de dos mil veinte; entonces, debe concluirse que su presentación es oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN.

14. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución,<sup>5</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para

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

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

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

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



promover esta acción de inconstitucionalidad, ya que argumenta que las disposiciones reclamadas son violatorias de derechos humanos previstos en el parámetro de regularidad constitucional.

15. En ese sentido, firmó la demanda María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de doce de noviembre de dos mil diecinueve. Asimismo, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y 18 de su reglamento interno,<sup>7</sup> a dicha funcionaria le corresponde su representación legal. En consecuencia, debe considerarse que la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la representación legal para presentar la acción de inconstitucionalidad a nombre de dicho órgano.

## V. IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO.

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

## VI. PRECISIÓN DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS.

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

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

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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

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





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

" ...

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

" ...

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

" ...

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

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

" ...

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

## VII. ESTUDIO.

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



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

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

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

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

#### **"A. Seguridad jurídica.**

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

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

"El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad son aplicables al Poder Legislativo, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además,



a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

### **"B. Igualdad y no discriminación.**

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

**"• Igualdad ante la Ley:** Obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

**"• Igualdad en la Ley:** Opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

### **"C. Libertad de expresión.**

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

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

**"(2)** En ese sentido, argumenta que la fracción VIII permite una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que un material discográfico



se encuentra prohibido por promover la cultura de la violencia o hacer apología al delito. Argumenta que la norma podría implicar la prohibición subjetiva de reproducir material discográfico musical que contenga 'canciones de protesta' o géneros musicales como el 'Punk', el 'Reggae', el 'Metal', entre otros que, porque su contenido puede versar sobre críticas al Estado o frases que pueden considerarse como promotoras de la cultura de violencia o hacer apologías delictivas.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

"La Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene como objeto servir de parámetro de validez de otras normas, al regular los procesos de pro-



ducción normativa, por lo que las leyes que emitan los órganos legislativos locales deben ajustarse a lo que ésta dispone.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

19. Por cuestión de método, el Pleno de este Tribunal Constitucional primero estudiará los argumentos que la Comisión accionante hace valer en contra de las fracciones VIII y X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, las cuales combate alegando violación a los principios de seguridad jurídica y libertad de expresión previstos en los artículos 6o., 14 y 16 de la Constitución General, respectivamente.

20. Primero se estudiarán las fracciones impugnadas a la luz del principio de seguridad jurídica, por lo que, para estar en posibilidad de calificar las violaciones alegadas, es necesario recordar algunos de los *precedentes* más recientes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con dicho principio.

### I. Seguridad jurídica.

21. En la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**,<sup>8</sup> el Pleno de este Alto Tribunal retomó un criterio que previamente había sostenido en la **acción de inconstitucionalidad 4/2006** donde afirmó que *"el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas"*. En esos términos, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos, disciplinarios o de castigo.

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



22. Asimismo, precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que *"como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico"*. En ambos supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Luego, el hecho de que esta pena la imponga un tribunal o la autoridad administrativa constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas.

23. Dicho criterio, se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 99/2006 de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."<sup>9</sup>

24. Ahora bien, merece la pena mencionar que tanto el Pleno como las Salas de este Tribunal Constitucional han reconocido que, tratándose de normas relativas a un procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza.

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





25. Criterios que se encuentran reflejados en la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.) y la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubros: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."<sup>10</sup> y "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR."<sup>11</sup>

26. En ese orden, el Pleno de esta Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 34/2019**<sup>12</sup> sostuvo que *"la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a los actos de aplicación, sino que incluye la ley que se aplica"*, de manera que debe ser redactada de forma *"clara, precisa y exacta a fin de que el gobernado esté cierto de la conducta infractora y de la sanción aplicable"*. Además, debe incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o menoscabo en la defensa del procesado o interesado.

27. Asimismo, afirmó que el principio de legalidad se conforma por diversos subprincipios, entre los que se encuentra el de taxatividad que se traduce en *"la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas"*.

28. En dicho precedente se enfatizó que *"la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado, de modo que, no sólo son válidas las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora y de la sanción aplicable, pues ello es lógicamente imposible"* ya que el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el precepto sancionatorio. Lo que se pretende al examinar una norma es *"determinar que su grado de imprecisión es razonable, es decir, que es lo suficientemente clara"*.

29. Finalmente, se reconoció que la finalidad en la aplicación de tales principios en el derecho administrativo sancionador *"no es excluir totalmente el aspecto"*

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

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

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



*subjetivo de su entendimiento y aplicación, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad, es decir, proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos".*

30. En ese sentido, lo que se ha pretendido con el análisis e interpretación del principio de legalidad reconocido en el artículo 14 constitucional es garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: **(I)** permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de su vida cotidiana; y, **(II)** proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

31. Por otro lado, en cuanto a la identificación de la materia administrativa sancionadora, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional en el **amparo directo en revisión 4679/2015**<sup>13</sup> sostuvo que: *"el procedimiento sancionador se constituye por el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juico por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, será imponer alguna sanción"* (énfasis añadido). Adicionalmente, se afirmó que las infracciones administrativas deben entenderse como el comportamiento contraventor de lo dispuesto en una disposición jurídica a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito.

32. Por su parte, la misma Segunda Sala de esta Suprema Corte en el **amparo directo en revisión 4500/2015**,<sup>14</sup> determinó que para considerar que se está

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

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



frente al derecho administrativo sancionador se deben satisfacer dos condiciones: **(I)** que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, **(II)** que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material).

33. En ese sentido, para considerar un procedimiento como una revelación de una facultad punitiva del Estado y, por ende, como administrativo sancionador, es necesario que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general, es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo de una conducta que se considere administrativamente ilícita.

34. Una vez agrupada la doctrina jurisprudencial de la aplicación del principio de seguridad jurídica en el procedimiento administrativo sancionador, se procede a analizar la constitucionalidad de las fracciones VIII y X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California, las cuales se reproducen para mayor claridad:

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

"...

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

"...

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



35. De la lectura aislada de las disposiciones transcritas no se advierte que formen parte de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal), ni que constituyan una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material); sin embargo, el artículo 241 de la misma ley señala que el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California es la autoridad facultada para realizar las acciones de **inspección, verificación o en su caso sanción**, a fin de comprobar que los prestadores de servicios de transporte en cualquiera de sus modalidades cumplan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en la materia,<sup>15</sup> entre las que se encuentra la Ley de Movilidad Sustentable objeto de control constitucional.

36. Adicionalmente, en los artículos 239 a 254 se aprecian sanciones administrativas aplicables al servicio público de transporte tales como apercibimientos, multas, cancelación, suspensión o revocación de concesiones, permisos y autorizaciones. Específicamente, el artículo 251 prevé que con independencia de las sanciones a que se hagan acreedores los operadores y conductores de vehículos del servicio público, se procederá al retiro del gafete, autorización o tarjetón en los términos del reglamento de la ley.<sup>16</sup>

37. Luego, si bien las fracciones VIII y X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California por sí solas no constituyen un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción, lo cierto es que establecen obligaciones para los operadores de transporte público que son parte esencial de un sistema de reglas en el que la autoridad administrativa está facultada para imponer sanciones derivado de su incumplimiento (elemento formal) a través de un procedimiento cuya finalidad es castigar a

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

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



quienes no cumplen con las disposiciones jurídicas previstas en la propia Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California (aspecto material).

38. En ese sentido, dicho procedimiento administrativo puede culminar con la privación de un bien jurídico o derecho, esto es, con el retiro del gafete, autorización o tarjetón, lo que podría traducirse como la pérdida del empleo para el caso de operadores de transporte público. Consecuentemente, a juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es aplicable la doctrina jurisprudencial del principio de *seguridad jurídica* en el procedimiento administrativo sancionador.

39. Dicho lo anterior, se procede a estudiar la constitucionalidad de la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California en la parte que prohíbe a los operadores de transporte público transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito.

40. Contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el Pleno de este Tribunal Constitucional resuelve que la fracción mencionada no transgrede el principio de seguridad jurídica y, por tanto, es **infundado** el concepto de invalidez.

41. Lo anterior, toda vez que si bien la frase "*que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito*" da pauta para que la autoridad administrativa interprete su contenido y la aplique a los casos en concreto, lo cierto es que el principio en comento no ordena que sólo se consideren constitucionales las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora, pues el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el precepto sancionatorio.

42. A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California es respetuosa del principio de seguridad jurídica toda vez que su grado de imprecisión es razonable, es decir, es lo suficientemente clara como para que el operador de transporte público tenga



certeza de que si transmite o reproduce –en su unidad de trabajo y durante su jornada laboral– material discográfico que relate actos de violencia de cualquier tipo o alabe, defienda o justifique la comisión de delitos estará desobedeciendo sin justificación una de las obligaciones impuestas por el legislador de Baja California y, por tanto, será acreedor a una sanción administrativa.

43. Además, contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición legal impugnada es lo suficientemente clara como para proscribir la arbitrariedad de la autoridad en su aplicación, es decir, de su lectura se advierte que la autoridad administrativa no está facultada para sancionar a los operadores de transporte público que transmitan o reproduzcan material discográfico de protesta o cuyo contenido verse sobre críticas al Estado, siempre y cuando no promueva una cultura de violencia o hagan apología del delito.

44. En conclusión, si bien la terminología utilizada por el legislador del Estado de Baja California no otorga plena certeza a los operadores de transporte público, lo cierto es que su grado de imprecisión es razonable. Dicho en otros términos, es lo suficientemente clara como para permitir a las personas prever las consecuencias de sus actos y proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionarlas.

45. A mayor abundamiento, debe mencionarse que el Poder Ejecutivo de Baja California aún no expide el Reglamento de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte para el Estado de Baja California el cual podrá contener más elementos para la aplicación de sanciones administrativas por parte de la autoridad facultada por la ley.

46. Por otro lado, la fracción X del artículo 155 de la ley en análisis es inconstitucional en la parte que refiere: *"así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas"* toda vez que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las **acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019** declaró la invalidez de disposiciones jurídicas que preveían multas por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.



47. En dichos *precedentes* se resolvió que las normas impugnadas buscaban "prevenir y, en su caso sancionar a nivel **administrativo**, y en concreto, en el ámbito de la justicia cívica, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad en general, lo cual corresponde al **aspecto subjetivo o ético** del derecho al honor, esto es, el sentido íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad".

48. Se afirmó que, la redacción de las normas evidenciaba "un amplio margen de apreciación del Juez cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción". Adicionalmente, se precisó que tal circunstancia "lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna".

49. Ahora bien, como señala la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esas razones son aplicables a la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California, porque la obligación impuesta por el Poder Legislativo a los operadores de transporte público de "cuidar el uso de lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas" contiene un grado de imprecisión que no permite a las personas prever las consecuencias de su actuar y, por ende, tampoco proscribire la arbitrariedad del Instituto de Movilidad Sustentable para imponer las sanciones administrativas.

50. Consecuentemente, se declara **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante y se declara la inconstitucionalidad de esa porción normativa por contrariar el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución General. Así, a partir de que surta efectos la declaratoria de invalidez la redacción de la fracción X del artículo 155 de la ley en estudio, quedaría de la siguiente manera:



---

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

"...

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

---

51. Continuando con el estudio de los argumentos que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se analizará si la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California impacta desproporcionadamente la libertad de expresión de los operadores de transporte público, quienes tienen prohibido reproducir material discográfico que promueva la cultura de la violencia o haga apología del delito. Al respecto, la accionante sostiene que los operadores de transporte público dentro en su individualidad tienen derecho a expresar sus gustos musicales con el material discográfico que deseen.

52. Para tener una mejor comprensión del planteamiento hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se reproduce la disposición legal referida:

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

"...

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

**II. Análisis de la incidencia de la fracción VIII del artículo 155 de la ley impugnada en el contenido *prima facie* de la libertad de expresión.**





53. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte estima que el argumento en estudio debe analizarse utilizando la metodología del *test* de proporcionalidad, ya que se trata de determinar si la afectación a la libertad de expresión de los operadores de transporte público se encuentra justificada o no.

54. Una aplicación ortodoxa de esta metodología de adjudicación constitucional<sup>17</sup> obliga a este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a estudiar la medida legislativa en dos etapas. En la primera, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido *prima facie* del derecho en cuestión, es decir, es la etapa en la que debe establecerse si la medida legislativa *limita* el derecho fundamental.<sup>18</sup> Por un lado, debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho fundamental en cuestión, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. Por otro lado, también debe interpretarse la disposición legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece.

55. Hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.

56. En la segunda etapa, debe determinarse si el precepto impugnado que interviene en el contenido *prima facie* del derecho fundamental es constitucional. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la *extensión de la protección* que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido de la medida.

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

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



57. Este criterio fue retomado de la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."<sup>19</sup>

58. De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno procede a determinar si la medida legislativa limita el contenido *prima facie* de la libertad expresión.

59. Sobre el derecho a la libre expresión, esta Suprema Corte ha desarrollado una amplia doctrina constitucional. En el presente caso basta hacer alusión a algunos de los criterios donde se ha precisado la definición del derecho; su fuente constitucional e internacional; así como sus dimensiones y las categorías de discursos que tutela.

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



60. La expresión de las ideas se encuentra protegida en los artículos 6o. y 7o. constitucionales,<sup>20</sup> así como en los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>21</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>22</sup>

61. De acuerdo con los preceptos citados todas las personas gozan del derecho a la libertad de expresión, cuyo ejercicio sólo podrá ser restringido mediante la exigencia de responsabilidades ulteriores en aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la seguridad nacional, la salud pública, provoque algún delito o perturbe el orden público.

62. Lo anterior significa que en principio cualquier expresión que las personas realizan a través de la música –sin importar su contenido–, se encuentra protegida por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. La Primera Sala de esta

---

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

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> **"Artículo 19.**

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

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

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

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



Suprema Corte en el **amparo directo 28/2010** respecto a la dimensión pública de este derecho sostuvo que su importancia hace que la comunicación en sí misma adquiera un valor autónomo, "*sin depender esencialmente de su contenido*".<sup>23</sup> Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de **interés público** para encontrarse protegido. Otros tribunales internacionales y nacionales han coincidido con que la protección de los derechos humanos no depende de su interés público o social, ya que puede dirigirse a cumplir un propósito privado o individual.<sup>24</sup>

63. En cuanto a su **dimensión individual**, destacó que la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal.<sup>25</sup> Desde esta perspectiva, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para exponerlas.

64. La libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido entendida como condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un requisito indispensable para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y la autorrealización de las personas.

65. Por lo anterior, el Pleno de este Tribunal Constitucional sostiene que la libertad de expresión sí protege a las personas en los Estados Unidos Mexicanos *prima facie* para externar sus ideas, gustos u opiniones a través de cualquier medio, incluida la reproducción del material discográfico que deseen.

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

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

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



66. Lo anterior no quiere decir que por esa razón el precepto en estudio sea contrario a la Constitución, pues como otros derechos, la libertad de expresión no es absoluta y puede estar sujeta a limitaciones dependiendo de las diferentes actividades que las personas desempeñan en su vida diaria, como el transporte colectivo de personas, el cual es un servicio público cuyo funcionamiento en términos del artículo 1o. de la ley impugnada, se encuentra a cargo del Ejecutivo Estatal.

67. No obstante, para evaluar la constitucionalidad de la medida legislativa todavía es necesario determinar si ésta incide en el ámbito de protección de la libertad de expresión.

68. De la lectura de la disposición impugnada se advierte que el legislador prohibió a los operadores de transporte público de Baja California expresar sus ideas, gustos u opiniones –en su unidad y horario de trabajo– a través de material discográfico que promueva la cultura de la violencia o haga apología del delito.

69. Luego, si la libertad de expresión protege a las personas para expresar libremente sus ideas, gustos u opiniones a través de cualquier medio y la medida impugnada prohíbe a los operadores de transporte público reproducir material discográfico con determinado contenido, entonces es lógico concluir que la medida legislativa incide en el contenido *prima facie* del derecho.

70. Es importante aclarar que, el hecho de que este Tribunal Constitucional haya establecido que la libertad de expresión da cobertura *prima facie* a las personas para expresar a través de cualquier medio sus ideas, opiniones o gustos lo que incluye la reproducción de material discográfico que promueve la violencia o hace apología al delito, **no significa** que ése sea el contenido definitivo del derecho en cuestión. En este sentido, el derecho fundamental adopta una doble fisonomía: antes de practicar el test de proporcionalidad presenta un carácter *prima facie* y después de que se ha realizado el escrutinio adquiere un carácter *definitivo*, de tal suerte que si la fracción impugnada no supera el *test* de proporcionalidad, el contenido definitivo del derecho será coincidente con el inicialmente atribuido. En cambio, si la disposición normativa se encuentra justificada



a la luz del test de proporcionalidad, el contenido del derecho será más reducido que el aparente.<sup>26</sup>

## II.1 Análisis de proporcionalidad.

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

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

72. En primer lugar, es preciso identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para posteriormente estar en posibilidad de determinar si resultan constitucionalmente válidos. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.<sup>27</sup> En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, bajo el rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."<sup>28</sup>

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

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

<sup>28</sup> **Texto:** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales



73. Al respecto, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California en sus informes señalaron que la finalidad de prohibir a los operadores de transporte público la reproducción de material discográfico que promueva la cultura de la violencia o que haga apología al delito busca proteger la moral y el orden públicos, evitando así el flujo de información perturbadora.

74. De lo anterior y de una interpretación de la disposición impugnada puede concluirse que su finalidad es la protección de la moral y el orden públicos, pues el legislador tuvo la intención de crear –en las unidades de transporte público– un ambiente de respeto, cordialidad, seguridad e igualdad.

75. En ese sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que ambas finalidades son constitucionalmente válidas, en tanto que el artículo 6o. de la Constitución General establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que *ataque a la moral o perturbe el orden público*. Consecuentemente, las Legislaturas de las entidades federativas válidamente pueden limitar el ejercicio de la libertad de expresión,<sup>29</sup> con la intención de concretar esos objetivos.

## B. Idoneidad de la medida.

76. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. El examen de idoneidad presupone la existencia de una *relación empírica* entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en *algún modo* y en *algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador. Así, la idoneidad de una medida legislativa debe mostrarse

---

tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos." [Registro digital: **2013143**, Instancia: Primera Sala, Décima Época, tipo: aislada].

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



a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.<sup>30</sup> Consideraciones que se encuentran reflejadas en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal con el rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."<sup>31</sup>

77. En este caso, debe determinarse si la prohibición a los operadores del transporte público de Baja California prevista en la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California constituye una medida que contribuye en *algún grado y algún modo* a proteger la moral y el orden público.

78. A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la prohibición impugnada es una medida *idónea* toda vez que reproducir material discográfico que promueve la violencia y/o hace apología al delito en el transporte público contribuye a normalizar distintos tipos de violencia como la física, de género, racial, religiosa, por origen étnico, por orientación sexual, entre otras. Las cuales al no tener ningún tipo de justificación son consideradas *intrínsecamente inmorales*.

79. Al respecto, se debe tomar en cuenta que las autoridades del Estado son las encargadas de intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros. En el caso de Baja California, el artículo 1o. de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte establece que el servicio de trans-

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

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





porte público está a cargo del Ejecutivo Estatal y lo prestará por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado.<sup>32</sup>

80. Si bien la prestación de este servicio lo puede encomendar a personas físicas y morales mediante el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones, lo cierto es que el Estado siempre conserva la obligación de regular entre otros aspectos, las acciones tendentes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, la calidad en el servicio y el orden.

81. Asimismo, el Estado tiene la obligación de promover en el transporte público una cultura de paz y no violencia. Dicho en otras palabras, debe promover la asimilación de valores, actitudes y comportamientos que reflejen e inspiren la interacción social basada en los principios de libertad, igualdad y respeto a los derechos humanos.

82. Consecuentemente, si el legislador de Baja California adoptó como medida la prohibición de reproducir –en el transporte público– material discográfico que promueve cualquier tipo de violencia y/o que alabe, justifique o defienda la comisión de actos delictivos, entonces; debe concluirse que la disposición impugnada es *idónea* en la medida que contribuye a la protección de una cultura de paz y no violencia. Dicho en otras palabras, la medida impugnada es *idónea* toda vez que contribuye a la protección de la moral y el orden público.

### C. Necesidad de la medida.

83. Una vez superado el examen de idoneidad corresponde analizar si la prohibición impugnada es una medida legislativa *necesaria* para proteger la

<sup>32</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es de observancia general en el Estado de Baja California, sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases y directrices generales para planificar, regular, controlar, vigilar, gestionar la movilidad, el transporte público y privado de personas y bienes en todas sus modalidades, garantizando las condiciones y derechos para el desplazamiento de las personas de manera segura, igualitaria, sustentable y eficiente. "El servicio de transporte público está a cargo del Ejecutivo Estatal y lo prestará por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, o previa declaratoria de imposibilidad lo podrá encomendar a personas físicas y morales mediante el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones en los términos que señala esta Ley y su Reglamento, bajo los principios de equidad, justicia, igualdad, salud, medio ambiente, racionalización y modernización ..."



moral y el orden público, es decir, si no existen otras medidas alternativas igualmente idóneas que afecten *en menor grado* la libertad de expresión.

84. En ese orden de ideas, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

85. Ahora bien, la búsqueda de medios alternativos puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para regular situaciones similares o el mismo fenómeno. Criterio reflejado en la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."<sup>33</sup>

86. En este caso, desde ahora se adelanta que la medida legislativa impugnada supera la grada de *necesidad* toda vez que de la revisión de las legislaciones en materia de transporte de Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Coahuila, entidades federativas con quienes Baja California tiene cercanía territorial, comparte características de identidad cultural, así como el fenómeno de la violencia en

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



México, se advierte que ninguna de las Legislaturas Locales ha adoptado medidas que limiten la libertad de expresión con la finalidad de proteger la moral y el orden público. Tampoco el Congreso de la Unión ha adoptado una medida similar con la que pudiera ser comparada.

87. En este aspecto, debe decirse que ello es suficiente para declarar que la medida legislativa supera la grada de necesidad pues la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las medidas alternativas posibles. Asimismo, cabe aclarar que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión.

88. Por otro lado, vale la pena mencionar que para esta grada de análisis no es plausible acudir al derecho comparado toda vez que el legislador de Baja California limitó la libertad de expresión de los operadores de transporte público con la finalidad de proteger la moral y el orden público en un contexto único de cultura violenta como el que se vive en México, cuyo fenómeno difícilmente puede compararse con el de otro país en el mundo. Incluso hacer una comparación con otra medida legislativa utilizada en otras latitudes podría resultar en un ejercicio poco consciente del contexto por el que atraviesa el fenómeno de la seguridad en los Estados Unidos Mexicanos.

89. De este modo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la disposición impugnada en esta acción de inconstitucional es *necesaria* para proteger la moral y el orden público pues no existen otras medidas alternativas igualmente idóneas que afecten en *menor grado* la libertad de expresión.

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

90. El examen de proporcionalidad en *sentido estricto* consiste en realizar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto.<sup>34</sup> Este análisis requiere comparar el *grado de intervención* en el derecho funda-

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



mental que provoca la medida legislativa frente al *grado de realización del fin perseguido*. Dicho con otras palabras, esta fase del escrutinio requiere realizar una *ponderación* entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que persiguen con relación a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

91. Criterio que se encuentra reflejado en la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."<sup>35</sup>

92. En este caso, por un lado debe evaluarse la eficacia que tiene la prohibición a los operadores de transporte público de reproducir material discográfico –que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito– en la protección a una cultura de paz y no violencia, esto es, a la moral y orden público y, por otro lado, debe valorarse el nivel de afectación que esa medida provoca en el contenido *prima facie* de la libertad de expresión.

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



93. Ahora bien, respecto al grado de eficacia en la protección de la moral y el orden público se afirma que la prohibición impugnada favorece de manera **importante** a que en espacios de transporte público sus operadores no sean quienes contribuyan, promuevan o expongan a los usuarios a normalizar actos de violencia a través de la reproducción de material discográfico. De modo que los beneficios que cabe esperar desde la perspectiva de los fines que se persiguen son **altos e importantes**, pues la medida protege la erosión de valores, actitudes y comportamientos que reflejan e inspiran la interacción social basadas en los principios de libertad, igualdad, respeto a los derechos humanos y solidaridad.

94. Por otra parte, el nivel de afectación que la medida prohibitiva provoca en la libertad que los operadores de transporte público tienen para expresar sus ideas, gustos u opiniones a través del material discográfico que deseen **es baja** porque, por un lado, únicamente se prohíbe la reproducción del material discográfico que promueva la cultura de la violencia o que haga apología al delito y, por el otro, dicha limitación únicamente tiene lugar en la unidad de transporte público y dentro de su horario laboral. Consecuentemente, la libertad que tienen los operadores de transporte público para expresar sus ideas, gustos u opiniones en la esfera privada no se ve limitada o afectada.

95. Adicionalmente, debe recordarse que el servicio de transporte público en Baja California está a cargo del Ejecutivo Estatal y lo presta por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable. Si bien, el ofrecimiento de este servicio puede ser encomendado a personas físicas o morales, lo cierto es que esta actividad presupone un particular interés público toda vez que no constituye una actividad económica completamente libre, sino una que se realiza a nombre de las autoridades del Estado y en la cual éste tiene el deber de promover la asimilación de valores, actitudes y comportamientos que inspiren la interacción social bajo los principios de libertad, igualdad y respeto a los derechos humanos. Consecuentemente, se encuentra sujeta a limitaciones que favorecen la preservación de valores positivos para la sociedad en general, como es la moral y el orden públicos.

96. Una vez analizados los beneficios y los costos de la medida, el Pleno de este Tribunal Constitucional concluye que la prohibición impugnada es proporcional en sentido estricto, ya que el grado de intervención en el derecho funda-



mental es evidentemente bajo en comparación con los beneficios que cabe esperar con su implementación. Consecuentemente, se declara **infundado** el concepto de violación y se reconoce la constitucionalidad y validez de la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California al limitar justificadamente la libertad de expresión de los operadores de transporte público en Baja California.

### III. Igualdad y no discriminación.

97. El proyecto presentado al Tribunal Pleno proponía declarar la inconstitucionalidad de la fracción IX del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California<sup>36</sup> que obliga a los operadores de transporte público a impedir el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Sin embargo, el concepto de invalidez hecho valer por la CNDH se **desestimó** porque únicamente una mayoría de seis Ministras y Ministros apoyaron las siguientes consideraciones.

- Este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 95/2020** analizó un planteamiento idéntico en el que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos preceptos que establecían multas a los operadores de transporte público de Sonora que permitieran "*[el] acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad ...*"

- En ese *precedente*, este Tribunal Pleno sostuvo que no advertía ninguna justificación válida para restringir el acceso a los vehículos de transporte público aun cuando tuviera como finalidad evitar que se perjudicara o molestara al resto de los pasajeros, ya que su redacción traía como consecuencia "*un amplio margen de apreciación al conductor de transporte público para determinar, de manera discrecional, qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad para encuadrarlo en el supuesto ...*"

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

"...

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



- Asimismo, afirmó que la redacción de la disposición impugnada *"lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga el operador de transporte público no responderá a criterios objetivos"* sino a un ámbito estrictamente personal.

- Aplicando las consideraciones de ese precedente se propuso invalidar la porción normativa que obliga a los operadores de transporte público a impedir *"el ascenso a personas en estado de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes"* pues no se advertía razón alguna para cambiar de criterio y resolver en un sentido diferente.

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

---

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

"...

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

---

98. Como se adelantó, aunque una mayoría de seis Ministras y Ministros apoyaron estas consideraciones, no se alcanzó mayoría de ocho votos requerida para declarar la inconstitucionalidad de la fracción XIX del artículo 155 y, por tanto, se **desestimó este concepto de invalidez**.

99. Continuando el estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se aprecia que a partir del argumento identificado con el inciso **(5)** impugna la inconstitucionalidad del artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.



100. Al respecto señala que esa fracción afecta desproporcionalmente la *libertad de trabajo* de las personas servidoras públicas de la administración pública y otras, toda vez que no resulta idónea ni necesaria para conseguir la finalidad que persigue. Señala que *impide* de forma absoluta que cualquier persona que labore en la administración pública, así como sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, obtengan la autorización del Instituto de Movilidad Sustentable Local para ejercer el oficio de prestador de servicios de taxi.

101. Para una mejor comprensión del planteamiento hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se reproduce la disposición legal referida:

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

"...

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

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

102. El Pleno de este Tribunal Constitucional considera que el argumento hecho valer por la Comisión accionante debe analizarse aplicando el test de proporcionalidad, pues se trata de determinar si la limitación al ejercicio de la libertad de trabajo de los servidores públicos de la administración pública, sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta –sin limitación de grado– es proporcional o no.

103. En ese sentido, se tiene por reproducida la doctrina sobre las etapas que componen el test de proporcionalidad y a efecto de resolver el planteamiento que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte procede a analizar la medida legislativa con esa metodología de adjudicación constitucional.





104. Por lo anterior, se procede a determinar si la medida legislativa limita el contenido *prima facie* de la libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. de la Constitución General.

105. La Primera Sala de la Suprema Corte en el **amparo en revisión 163/2018**<sup>37</sup> sostuvo que el derecho a la libertad de trabajo *"es un derecho vinculado claramente con la autonomía personal, en la medida en que permite a los individuos dedicarse a la actividad profesional que mejor se adapte a su plan de vida"*,<sup>38</sup> de ahí que la Constitución establezca una protección específica a este aspecto de la autonomía personal. Como resultado de lo anterior, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional afirmó que *"la libertad de trabajo le impone al Estado una obligación no sólo de abstenerse de obstaculizar el ejercicio de este derecho, sino también de evitar que otras personas lo hagan"*.

106. El Pleno de este Alto Tribunal también ha sostenido que, como los demás derechos fundamentales, la libertad de trabajo no es un derecho absoluto sino que se debe analizar a la luz del resto de los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y conforme con el resto de disposiciones que integran la Constitución General, por lo que su ejercicio está condicionado *"a la satisfacción de los presupuestos fundamentales siguientes: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general"*.<sup>39</sup>

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

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

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



107. En cuanto a la primera limitante, el Pleno de este Tribunal Constitucional en la **acción de inconstitucionalidad 10/1998**<sup>40</sup> sostuvo que el derecho a la libertad de trabajo no puede exigirse cuando la actividad que pretende realizarse sea ilícita, es decir, que esté prohibida por la ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente, esta sea contraria a derecho.

108. Por cuanto hace al segundo límite, señaló que la libertad de trabajo no puede ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación a derechos de terceros, es decir, *"que estando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquél"*.<sup>41</sup>

109. Finalmente, este Tribunal Pleno señaló que la última limitante implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, además de ser lícita y no afecte derechos de terceros, no afecte el derecho de la sociedad en general. Esto último se entiende, en tanto que existe un valor superior que asegura el derecho constitucional que *"se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos"*,<sup>42</sup> por ello, se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular.

110. En ese sentido, el interés individual que lesiona el interés colectivo de la sociedad debe limitarse cuando la afectación a la sociedad ocurre en una pro-

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

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

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



porción mayor que el beneficio obtenido por la persona que ejerce su libertad de trabajo. Dicho en otras palabras, la libertad de trabajo se encuentra limitada por las afectaciones que –su ejercicio– puede ocasionar a la sociedad.

111. En estas condiciones puede considerarse que el derecho a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5o. de la Constitución General no es absoluto toda vez que pondera la licitud de la actividad que se desea realizar con los derechos de terceros y de la sociedad en general.

112. Dicho criterio, se encuentra recogido en la jurisprudencia 28/99 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."<sup>43</sup>

113. De la lectura de la disposición impugnada se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Baja California limitó a las personas servidoras públicas de la administración pública así como a sus cónyuges y parientes consanguíneos, para ejercer el oficio de prestadores de servicios de transporte público de pasajeros en la modalidad de taxi.

114. Luego, si la libertad de trabajo protege a las personas para dedicarse a la actividad laboral que mejor se adapte a su plan de vida y la medida legislativa impugnada impide a las personas enunciadas para obtener un permiso para que por sí o a través de un tercero presten el servicio de transporte en taxi, entonces, debe concluirse que el legislador limitó el contenido *prima facie* de la libertad de trabajo.

115. Pese a lo anterior, es importante aclarar que si bien este Tribunal Pleno afirma que la medida legislativa limita el contenido *prima facie* de la libertad de trabajo, ello no necesariamente quiere decir que la disposición combatida sea

---

<sup>43</sup> Novena Época, Registro: 194152, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo IX, abril de 1999, página 260, materia constitucional, Tesis: P./J. 28/99.



inconstitucional, pues esa conclusión es propia de la aplicación del test de proporcionalidad.

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

116. El Congreso del Estado de Baja California manifestó en su informe que la finalidad de la limitación establecida en la fracción IV del artículo 166 impugnado es *"evitar la posibilidad de que un servidor público se coloque o haga que se le ubique en una posición superior, mejor, preferente, favorable o conveniente, respecto de otra persona, como consecuencia de las funciones públicas que desempeña"*.<sup>44</sup> Consecuentemente, argumenta que la limitante no viola el derecho a la libertad de trabajo, pues es conforme al Sistema Estatal Anticorrupción y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que lo único que busca conseguir es *"evitar que se incurra en conflictos de intereses"*.

117. Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte entiende que la finalidad perseguida por el legislador de Baja California es constitucionalmente válida, en tanto que el artículo 5o. de la Constitución General establece que el ejercicio de esta libertad podrá vedarse cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Consecuentemente, las Legislaturas de las entidades federativas válidamente pueden limitar el ejercicio de la libertad de trabajo<sup>45</sup> con el fin de evitar que las personas servidoras públicas afecten el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

### **B. Idoneidad de la medida.**

118. En este apartado debe determinarse si la limitación impuesta por el Poder Legislativo a los servidores públicos de la administración pública, sus

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

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



cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta para acceder a permisos para la prestación del servicio de taxi constituye una medida que contribuye en *algún grado y algún modo* a proteger los derechos de la sociedad en general. Dicho en otras palabras, se debe resolver si la media legislativa contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamiento de permisos para la prestación de servicio de taxi estén libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública debido a intereses personales, familiares o de negocios.

119. A juicio del Pleno de este Tribunal Constitucionalidad la limitación impugnada es una medida *idónea* toda vez que de acuerdo con el artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se entiende por conflicto de interés, la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios. Luego, excluir a todas las personas servidoras públicas de la administración pública, a sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado de los procedimientos para obtener permisos para la prestación del servicio de taxi, elimina de una vez por todas la posibilidad de que se otorgue un permiso en el que pudiera existir conflicto de interés.

120. En consecuencia, si el legislador del Estado de Baja California al limitar la libertad de trabajo de las personas servidoras públicas de la administración pública, sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta garantiza que el otorgamiento de permisos para operar el servicio de taxi esté libre de conflictos de interés entonces es lógico concluir que es una medida *idónea* para proteger los derechos de la sociedad en general.

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

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



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

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

123. Ahora bien, para vigilar el cumplimiento de esos principios, el legislador federal creó un sistema basado en competencias, prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas. Así, en el artículo 9 de la legislación en cita se prevé que en el ámbito de su competencia la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, serán las autoridades facultadas para aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

124. Por cuanto ve a las faltas administrativas, el artículo 10<sup>46</sup> de la misma legislación establece que las Secretarías, los órganos internos de control y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas. Así, cuando se trate de actos u omisiones que hayan sido calificados como *faltas administrativas no graves*, las Secretarías y los órganos internos de control serán las autoridades competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa.

---

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



125. Ahora bien, de conformidad con el artículo 11,<sup>47</sup> la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán las autoridades competentes para investigar y substanciar el procedimiento por *faltas administrativas graves*.

126. Por su parte, de acuerdo con el artículo 12,<sup>48</sup> la sección competente en materia de responsabilidades administrativas de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las Salas especializadas o sus homólogos en las entidades federativas serán los órganos jurisdiccionales facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y faltas de particulares.

127. En cuanto a la prevención, el artículo 15<sup>49</sup> ordena que la Comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

---

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

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

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

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

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



128. En ese orden, el artículo 16<sup>50</sup> obliga a las personas servidoras públicas a observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los órganos internos de control para que en su actuación prevalezca una conducta digna que responda a las *necesidades de la sociedad* y que oriente su desempeño.

129. Para proteger el correcto desempeño de la función pública, el legislador federal en el título tercero "[d]e las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas" contempló un capítulo de faltas administrativas graves de los servidores públicos, donde describió las acciones de personas servidoras públicas que actualizan faltas como el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información privilegiada, abuso de funciones, conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto y ocultamiento de conflicto de interés, simulación de acto jurídico, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, nepotismo y obstrucción de la justicia.

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

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

131. Ahora que se ha identificado una medida alternativa a la limitación impugnada, debe examinarse si se trata de una medida *idónea* para alcanzar los fines perseguidos por la medida legislativa impugnada, lo que implica resolver si contribuye en *algún grado y algún modo* a proteger los derechos de la sociedad en general. Dicho en otras palabras, se debe determinar si la medida alter-

---

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





nativa contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de taxi se lleven a cabo libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública, debido a intereses personales, familiares o de negocios.

132. Al respecto, se dice que un sistema como el que prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas también es *idóneo* para conseguir dicho objetivo. Por un lado, prevé una serie de medidas de previsión y, por el otro, establece un sistema de competencias entre autoridades administrativas y jurisdiccionales –federales y locales– para investigar y sancionar a las personas servidoras públicas que incumpliendo los principios que norman la función pública, intervengan en el trámite y resolución de solicitudes para la expedición de cualquier tipo de permiso, incluidos los de la prestación de servicios de taxi.

133. En específico, el sistema previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 7, fracciones II y III, establece que las personas servidoras públicas observarán para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las siguientes directrices: **(1)** conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización; y, **(2)** dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitan que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

134. Por su parte, en el capítulo "[d]e las faltas administrativas graves de los servidores públicos" el artículo 57<sup>51</sup> señala que incurrirá en abuso de funciones, la persona servidora pública que ejerza atribuciones que no tenga conferi-

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



das o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos y omisiones arbitrarios, generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52,<sup>52</sup> o para causar perjuicio a persona alguna o al servicio público.

135. Asimismo, el artículo 58<sup>53</sup> indica que incurre en actuación bajo conflicto de interés la persona servidora pública que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento, entendiéndose por conflicto de interés, la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de las personas servidoras públicas en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

136. De lo anterior debe concluirse que el sistema alternativo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas es una medida *idónea* para alcanzar los fines perseguidos por la medida legislativa impugnada, esto es, contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de taxi se lleven a cabo libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública, debido a intereses personales, familiares o de negocios.

137. El segundo aspecto de la grada de necesidad consiste en determinar si la medida alternativa interviene con menor intensidad la libertad de trabajo que la limitación configurada por el precepto impugnado. Al respecto, el Pleno de este Tribunal Constitucional entiende que la medida alternativa conformada por el sistema de prevención, investigación y sanción previsto en la Ley General de Responsabilidad Administrativa no sólo contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamientos de permisos para la prestación de servicios de taxi se lleven a cabo libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública, sino que además interviene en menor medida en la libertad en cuestión.

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

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



138. Así, mientras el precepto impugnado excluye a todas las personas servidoras públicas de la administración pública, a sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, de poder obtener un permiso por parte del Instituto de Movilidad Sustentable para la prestación de servicios de taxi, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé un sistema basado en el respeto de principios que deben observar las personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en el que para vigilar su cumplimiento establece un sistema basado en competencias, prevención, investigación y sanción atendiendo a las faltas administrativas establecidas en ley y a las *funciones específicas* que desempeña cada una de las personas servidoras públicas.

139. En ese sentido, si el Poder Legislativo del Estado de Baja California hubiera optado por –limitarse a establecer– una regulación como la que dispuso el Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas habría personas servidoras públicas de la administración pública que por el cargo y las funciones que desempeñan tendrían limitado el ejercicio de su libertad de trabajo mientras que otras no incurrirían en la comisión de faltas administrativas y, por tanto, estarían en posibilidad de solicitar al Instituto de Movilidad Sustentable un permiso para la prestación del servicio de taxi y, a su vez, el Instituto estaría facultado para otorgarlo.

140. Dicho en otros términos, la limitación a la libertad de trabajo en un sistema como el de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es únicamente para aquellas personas servidoras públicas de la administración pública que al otorgar la expedición de un permiso para la prestación del servicio de taxi afectan el desempeño imparcial y objetivo a que se encuentran constreñidas con motivo de su empleo, cargo o comisión. Asimismo, tienen limitado el ejercicio de esa libertad sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta.

141. Lo anterior evidencia que la medida alternativa adoptada por el Congreso de la Unión es igualmente idónea para conseguir la finalidad perseguida y es menos restrictiva en el ejercicio de la libertad de trabajo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer.

142. En consecuencia, la limitación a la libertad de trabajo contenida en la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del



Estado de Baja California constituye una *medida innecesaria*, toda vez que existe una medida alternativa igualmente *idónea* para proteger los derechos de la sociedad en general que interviene en un grado menor la libertad de trabajo de las personas servidoras públicas de la administración pública, sus cónyuges y parientes en línea recta.

143. En ese sentido, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara **fundado** el concepto de invalidez y considera que la limitación prevista en el artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California es inconstitucional al no superar la grada de *necesidad* del test de proporcionalidad.

### VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

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

---

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

"...

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

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

"...

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

---



145. Ahora bien, una vez que surta efectos las declaratorias de invalidez indicadas, el artículo 155, fracción X, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, tendrá la redacción siguiente:

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

"...

"X. Atender a los pasajeros con respeto y cortesía; ..."

146. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** En términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria,<sup>54</sup> las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha que determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

147. Previo a indicar las fechas en las que surtirá efectos esta ejecutoria se justificará la actualización de la excepción a la regla que establece cómo se determinan los efectos en acciones de inconstitucionalidad.

148. El artículo 105, fracción III, de la Constitución General indica que la declaración de invalidez de las resoluciones dictadas en acciones de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables.

149. Esta disposición constitucional es relevante porque la porción normativa de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California forma parte esencial de un sistema de reglas en el que la autoridad administrativa está facultada para imponer sanciones a través de un procedimiento cuya finalidad es castigar administrativamente a quienes no

<sup>54</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



cumplen las disposiciones jurídicas. Dicho en términos simples, la porción impugnada forma parte de un sistema de reglas que juntas constituyen un procedimiento administrativo sancionador.

150. Adicionalmente, la inconstitucionalidad de la porción mencionada derivó de la violación al principio de seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad, el cual corresponde a la materia penal y, consecuentemente, posibilita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la aplicación de efectos retroactivos.

151. Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste para imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. La sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

152. Este criterio se encuentra en la recogido en la jurisprudencia P./J. 99/2006 de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."<sup>55</sup>

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



153. Es cierto que la interpretación literal del artículo 105, fracción III, de la Constitución Federal indica que no es posible dar efectos retroactivos a la invalidez de normas generales que pertenecen a materias distintas de la penal; sin embargo, ante la viabilidad de interpretar esta regla de forma que más favorezca a las personas, este Alto Tribunal en aplicación el principio *pro persona* debe preferir la que más beneficios, en favor de las personas, ofrezca.

154. A juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad es un principio fundamental que se aplica en materia penal como en procedimientos administrativos sancionadores, por lo que su violación permite dar efectos retroactivos a la invalidez de la porción normativa de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

155. Sólo de esta manera el Pleno de la Suprema Corte puede asegurar a las personas la vigencia de la garantía de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores.

156. En ese sentido, la invalidez de la porción normativa de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California surtirá efectos retroactivos al veintiocho de marzo del dos mil veinte, fecha en la que entró en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transitorio primero del Decreto Número Cincuenta y Cinco, mediante el cual se aprueba la creación de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

157. Invalidez retroactiva que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California.

---

principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal." [Registro digital: 174488, Instancia: Pleno, Novena Época, tipo: jurisprudencia]



158. Por otro lado, la invalidez de la fracción IV del artículo 166 de la misma legislación, únicamente surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California, toda vez que no se trata de una disposición legal que pertenece al derecho administrativo sancionador y tampoco se declaró su inconstitucionalidad por violación a un principio fundamental aplicable en materia penal.

## IX. RESOLUTIVOS.

159. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

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

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

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





veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, de conformidad con sus apartados VII y VIII.

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

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

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

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI, relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de las normas generales impugnadas.

#### **En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se expresó una mayoría de seis votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo



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

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus temas I y II, denominados, respectivamente "Seguridad jurídica" y "Análisis de la incidencia de la fracción VIII del artículo 155 de la ley impugnada en el contenido *prima facie* de la libertad de expresión", consistente en reconocer la validez del artículo 155, fracción VIII, en su porción normativa "quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito", de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Lay-



nez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "Seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 155, fracción X, en su porción normativa "así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas", de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larra y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

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

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

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

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



Layne Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación que se realice de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

### **En relación con el punto resolutive sexto:**

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

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

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) y aisladas 1a. CCLXXII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.) y 1a. CCCXVI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 897; 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 894, 914, 911, 902 y 915; y 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 572, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas



en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas y 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, agosto de 2021, Tomo II, página 1621 y Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 11, con números de registro digital: 30039 y 29724, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 194/2020.

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

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

"...]

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

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

Al respecto, si bien comparto el sentido de lo resuelto, no comparto la afirmación que se realiza en la sentencia en relación con que el principio de taxatividad



resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices y modulaciones, debido a que, conforme a mi criterio, el principio que en realidad es aplicable en ese sentido en este tipo de procedimientos administrativos es el relativo al de exacta aplicación de la ley.

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

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

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

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

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA EXPEDICIÓN DE UNA NORMA DENOMINADA FORMALMENTE COMO DECRETO, CUYO CONTENIDO FUNDAMENTAL REGULA SITUACIONES JURÍDICAS Y DE HECHO CON EFECTOS GENERALES E IMPERSONALES, DIRIGIDA A ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO, CONSTITUYE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUÉLLA (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 496/2022, POR EL QUE SE MODIFICAN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, TODAS DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE REFORMA AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL LOCAL EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA TRANSITORIA IMPUGNADA CUANDO AÚN TIENE EFECTOS ANTE SUS DESTINATARIOS (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 496/2022, POR EL QUE SE MODIFICAN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y**



**MUNICIPIOS, TODAS DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE REFORMA AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL LOCAL EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA.**

**VII. INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO ES CONSTITUCIONALMENTE POSIBLE ENTENDERLA EN EL SENTIDO DE PERMANENCIA VITALICIA EN EL CARGO, SINO COMO LA RATIFICACIÓN EN EL PUESTO CON LAS EVALUACIONES Y DICTÁMENES CORRESPONDIENTES, LO QUE IMPLICA QUE LA POSIBILIDAD DE PRIVAR DEL CARGO A UNA PERSONA SÓLO SEA EN LOS TÉRMINOS DE LAS CONSTITUCIONES Y DE LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ESTADOS.**

**VIII. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA GARANTÍA DE INAMOVILIDAD EN EL CARGO DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES. REGLAS CONVENCIONALES EN LA MATERIA.**

**IX. MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SU INAMOVILIDAD JUDICIAL NO SIGNIFICA PERMANENCIA VITALICIA.**

**X. PRINCIPIOS DE INAMOVILIDAD E INDEPENDENCIA JUDICIAL. ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO QUE LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS ESTABLEZCAN LA TEMPORALIDAD DEL CARGO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS LOCALES, A TRAVÉS DE LA PREVISIÓN DEL PLAZO FIJO Y LA EDAD DE RETIRO FORZOSO.**

**XI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SEÑALA COMO CAUSA DE RETIRO FORZOSO DE LAS MAGISTRADAS Y DE LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL LOCAL "CUMPLIR 30 AÑOS AL SERVICIO DEL ESTADO", TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CARRERA JUDICIAL, AL IMPEDIR QUE QUIENES SE HAN DESEMPEÑADO POR DETERMINADO TIEMPO EN LA FUNCIÓN JUDICIAL Y, POSTERIORMENTE,**





**SEAN DESIGNADOS EN DICHO CARGO, PUEDAN CONCLUIR EL PERIODO DE QUINCE AÑOS QUE LES FUE INICIALMENTE CONFERIDO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O TREINTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTADO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, Y 20, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O TREINTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTADO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN).**

**XII. HABER DE RETIRO DE LAS MAGISTRADAS Y LOS MAGISTRADOS LOCALES. ES VÁLIDO FACULTAR A LOS PODERES JUDICIALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGLAMENTAR Y DETALLAR SU CÁLCULO Y OTORGAMIENTO, SÍ ASÍ LO PREVÉN LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES DE LOS ESTADOS.**

**XIII. ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTOS Y RATIFICACIÓN.**

**XIV. HABER DE RETIRO DE LAS MAGISTRADAS Y LOS MAGISTRADOS LOCALES. ES UN COMPONENTE DIRECTO DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL, EN SUS VERTIENTES DE PERMANENCIA, ESTABILIDAD E INAMOVILIDAD.**

**XV. INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO, SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS.**

**XVI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. LA NORMATIVA QUE ESTABLECE DOS DIFERENTES OPCIONES PARA ACCEDER AL HABER DE RETIRO PARA LAS MAGISTRADAS Y LOS MAGISTRADOS QUE YA ESTABAN EN FUNCIONES AL MOMENTO DE EMITIRSE LA REFORMA IMPUGNADA, ES VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS DE ESTABILIDAD, E INAMOVILIDAD E INDEPENDENCIA JUDICIAL, AL CREAR UNA DIFERENCIA ECONÓMICA SUSTANCIAL DERIVADA DE LA NOCIÓN DE RETIRO FORZOSO (INVALIDEZ**



**DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 496/2022, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XVII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. LA NORMATIVA QUE CREA UN ESQUEMA DIFERENCIADO SUJETO A CONDICIONES ECONÓMICAS PARA ACCEDER AL HABER DE RETIRO Y OFRECER UNA OPCIÓN PARA ACCEDER A UN MEJOR HABER DE RETIRO, CONDICIONANDO A LAS MAGISTRADAS Y A LOS MAGISTRADOS QUE ACTUALMENTE SE DESEMPEÑAN EN EL PODER JUDICIAL LOCAL, OPTAR POR CONCLUIR SU ENCARGO ANTICIPADAMENTE, VULNERA LA PERMANENCIA EN EL CARGO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 496/2022, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE, SI BIEN NO FUERON IMPUGNADAS, COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 170, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "QUE HUBIEREN CUMPLIDO TREINTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTADO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE YUCATÁN).**

**XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O TREINTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTADO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, Y 20, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O TREINTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTADO", Y POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 170, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "QUE HUBIEREN CUMPLIDO TREINTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTADO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE YUCATÁN, MODIFICADOS MEDIANTE DECRETO 496/2022, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL REFERIDO DECRETO).**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: LUIS ANTONIO BELTRÁN PINEDA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	<b>COMPETENCIA</b>	Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente.	11-12
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se <b>tienen por impugnados</b> los artículos 68, párrafo tercero, en la porción normativa "o treinta años al servicio del Estado", de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 20, segundo párrafo, en la porción normativa "o treinta años al servicio del Estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 496/2022, publicado en el Diario Oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil veintidós, así como el artículo sexto transitorio del referido decreto.	12-14
III	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es <b>oportuno</b> .	14
IV	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por <b>parte legitimada</b> .	15-16
V	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Se <b>desestiman</b> las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Local.	16-20
VI	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se establece la metodología de estudio.	21
	<b>I. Parámetro de regularidad constitucional</b>	Se establece el parámetro de constitucionalidad para realizar el estudio.	21-29
	<b>II. Análisis de la constitucionalidad de la restricción "o treinta años al servicio del Estado"</b>	La porción normativa viola las garantías de estabilidad e inamovilidad.  <b>Fundado.</b> Se declara la invalidez de los artículos 68, párrafo tercero, en la porción normativa	29-36



		<p>"o treinta años al servicio del estado", de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 20, segundo párrafo, en la porción normativa "o treinta años al servicio del Estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 496/2022, publicado en el Diario Oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil veintidós, por ser contrarios a los principios de estabilidad, inamovilidad y carrera judicial.</p>	
	<p><b>III. Análisis de la constitucionalidad del esquema de haber de retiro previsto transitoriamente</b></p>	<p>El artículo impugnado viola las garantías de estabilidad, inamovilidad e independencia judicial.</p> <p><b>Fundado.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo sexto transitorio del decreto impugnado ya que se estima crea un esquema diferenciado para acceder al haber de retiro por parte de las Magistradas y los Magistrados el cual afecta de forma arbitraria la permanencia en el cargo violando así la independencia judicial.</p>	36-47
<p><b>VII</b></p>	<p><b>EFFECTOS</b></p>	<p>Se declara la invalidez por extensión del artículo 170, párrafo segundo, en su porción normativa "que hubieren cumplido treinta años al servicio del Estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.</p> <p>Las declaratorias de invalidez contenidas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.</p> <p>Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.</p>	47-48
<p><b>VIII</b></p>	<p><b>DECISIÓN</b></p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 68, párrafo tercero, en su porción normativa "o treinta años al servicio del Estado", de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 20, párrafo segundo, en su porción</p>	48-49



	<p>normativa "o treinta años al servicio del Estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, reformados mediante el Decreto 496/2022, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de mayo de dos mil veintidós, así como la del artículo transitorio sexto del referido decreto, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 170, párrafo segundo, en su porción normativa "que hubieren cumplido treinta años al servicio del Estado", de la referida ley orgánica, por las razones expuestas en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, en términos del apartado VII de esta sentencia.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	---	--

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de abril de dos mil veintitrés emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 82/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos artículos de la Constitución Política y Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Yucatán, reformadas mediante Decreto 496/2022, así como del artículo sexto transitorio de dicho decreto, publicado en el Diario Oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil veintidós.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1) Presentación del escrito inicial.** Por escrito recibido el tres de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes normas y autoridades:

### **A. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se hubiere publicado:**

- Artículo 68, párrafo tercero, en su porción normativa "*o treinta años al servicio del Estado*", de la Constitución Política del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 496/2022, por el que se modifican la Constitución Política del Estado de Yucatán, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, en materia de reforma al Poder Judicial del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el cuatro de mayo de dos mil veintidós.

- Artículo 20, segundo párrafo, en su porción normativa "*treinta años al servicio del Estado*" de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, Decreto 496/2022, por el que se modifican la Constitución Política del Estado de Yucatán, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, en materia de reforma al Poder Judicial del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el cuatro de mayo de dos mil veintidós.

- Artículo sexto transitorio del Decreto 496/2022, por el que se modifican la Constitución Política del Estado de Yucatán, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, en materia de reforma al Poder Judicial del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el cuatro de mayo de dos mil veintidós.

### **B. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:**

A.1 Órgano legislativo: Congreso Libre y Soberano de Yucatán.



A.2 Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Yucatán.

**C. Los preceptos constitucionales que se estiman violados:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el decreto impugnado transgrede lo dispuesto por los artículos 1o. y 17, en relación con el 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, los numerales 1, 2 y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**2) Concepto de invalidez.** En su concepto de invalidez único, la Comisión accionante manifestó en esencia lo siguiente:

**Los artículos combatidos transgreden los principios de inamovilidad, carrera judicial y de independencia del Poder Judicial del Estado de Yucatán, en estrecha relación con el derecho fundamental de acceso a la justicia.**

Lo anterior, señaló la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pues, por una parte, se prevé que las Magistradas y los Magistrados deberán retirarse forzosamente cuando tengan 30 años al servicio del Estado y, por otro, les dan a elegir a dichos servidores públicos en funciones si continuar o no en el ejercicio del cargo, pese a no haber concluido el periodo por el cual fueron designados previamente.

En ese sentido, la Comisión consideró que, al llevar a cabo la reforma judicial el legislador estatal inobservó la garantía de independencia que impera a favor de ese Poder, lo cual impacta en el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Al respecto, la Comisión accionante expuso los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el tema. En específico, que de la independencia judicial se derivan diversas garantías en torno a la función de las autoridades judiciales, a saber: un adecuado proceso de nombramiento, la estabilidad e inamovilidad en el cargo, y a ser protegidas contra presiones externas.

Argumentó que, si bien los Congresos Locales gozan de libertad configurativa para el establecimiento del sistema de nombramiento y ratificación de las



Magistradas y los Magistrados que integrarán los Poderes Judiciales de cada entidad, se encuentran constreñidos a respetar su estabilidad en el cargo y asegurar la independencia judicial. De tal suerte que la estabilidad o seguridad en el cargo, como principio de salvaguarda de la independencia judicial, tiende a garantizar el ejercicio de las funciones de las Juezas, los Jueces y las Magistradas y los Magistrados, cuyo ejercicio trasciende al respeto y efectividad de los derechos fundamentales de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

### **A. Retiro anticipado de Magistradas y Magistrados en funciones**

La parte accionante indicó que el artículo sexto transitorio del decreto impugnado se erige como una norma que condiciona la efectiva conclusión del cargo por el tiempo para el cual fueron designados Magistradas y Magistrados que se encontraban en funciones al momento de la entrada en vigor del decreto, según el tipo de regulación del haber de retiro por el que opten. En ese sentido, señaló que la disposición transitoria da dos opciones a las Magistradas y Magistrados en funciones:

a) Si optan por separarse de forma anticipada de su cargo, deberán hacerlo del conocimiento del Pleno del Tribunal Superior de Justicia para que se les otorgue el haber de retiro vitalicio regulado en la normatividad preexistente a la introducida mediante el Decreto 496/2022.

b) Si no eligen retirarse de forma anticipada, deberá desempeñar el cargo por el tiempo restante, pero cuando concluyan su cargo les regirán las previsiones normativas referentes al haber de retiro por un año.

La Comisión señaló que dicha norma otorga la opción de continuar o no en el cargo pese a no haber concluido el periodo respectivo, y dependiendo de esa determinación, se otorgará el haber de retiro vitalicio o bien, sólo por un año después de concluido el cargo. Así, el decreto, lejos de apearse a las garantías de estabilidad e inamovilidad, las contraviene de forma directa al presionar a las Magistradas y los Magistrados para que renuncien anticipadamente a su cargo, lo cual constituye una injerencia indebida en la autonomía del Poder Judicial del Estado.

La parte accionante enfatizó que el haber de retiro se empleó como un instrumento para condicionar la permanencia en el cargo de las magistraturas





en funciones, y constituye una presión tácita de hacerlos renunciar a sus cargos pues, de lo contrario, si optan por permanecer en el puesto por el tiempo que resta a su nombramiento, sólo recibirán dicho haber por un año.

Con todo lo anterior, señaló que el decreto contraviene el mandato constitucional contenido en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, el cual prevé que la independencia de las Magistradas y los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, mismas que establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales Estatales y que las Magistradas y los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales.

Adicionalmente, el propio texto de la Constitución Federal establece que las Magistradas y los Magistrados sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados. Una previsión similar a esta disposición se encuentra en el undécimo párrafo del artículo 64 de la Constitución Local, ya que indica que durante el ejercicio de su cargo sólo podrán ser removidos en los términos que establezcan esa misma Constitución y las leyes de responsabilidades correspondientes.

En línea con lo anterior, la Comisión expuso que el artículo 65 de la Constitución Local regula las causas de retiro forzoso, mientras que el 68 precisa que el cargo de Magistrado y consejero de la Judicatura sólo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso del Estado o en los recesos de éste, por la Diputación Permanente.

Respecto de lo previo, la parte accionante consideró que no se actualiza ninguna de las hipótesis permitidas por las Constituciones General y Local que justifique que una Magistrada o Magistrado en funciones deje su cargo. Sin embargo, toda vez que la disposición transitoria del decreto permite que se retiren anticipadamente, esto puede entenderse como una renuncia al cargo, la cual sólo es admisible cuando se actualice una causa grave calificada por el Poder Legislativo, situación que no advierte en el caso concreto.



## **B. Inconstitucionalidad del retiro forzoso por cumplir más de 30 años al servicio del Estado**

La Comisión sostuvo que la causa de retiro forzoso de las Magistradas y los Magistrados y de las consejeras y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado al haber cumplido treinta años al servicio del Estado, contemplada en los artículos 68 de la Constitución Local y 20 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, no resulta razonable ni necesaria, aunado que inclusive puede incidir en el principio de inamovilidad judicial y estabilidad en el cargo.

La accionante argumentó que las porciones normativas suponen que las personas que ostenten los referidos cargos no necesariamente concluirán en el periodo respectivo por el que fueron designados, dado que sobreviene una causa que les exige separarse del cargo una vez que cumplan treinta años al servicio del Estado.

Al respecto, en la demanda citó la tesis jurisprudencial P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", en la cual el Tribunal Pleno refirió que en el Texto Constitucional se consagra la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia.

En ese tenor, estimó que, si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado prevé un sistema de carrera judicial, también lo es que los preceptos controvertidos se contraponen al mismo, pues impide que quienes ya lleven tiempo suficiente desempeñándose dentro de las funciones de administración de justicia y que hayan sido nombrados Magistrados o consejeros de la Judicatura no concluyan con su mandato, en virtud de que se les cuenta el tiempo desempeñado con antelación en el Poder Judicial.

Así, consideró que los preceptos vulneran la independencia judicial, la estabilidad y profesionalismo del Poder Judicial yucateco en su totalidad, pues impiden una efectiva consolidación de la carrera judicial.



Asimismo, destacó que la exigencia de que se observe y respete el principio constitucional de carrera judicial no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistradas y Magistrados y Jueces y Juezas que por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal.

De este modo, el precepto incide en que los nombramientos de las magistraturas, así como de los consejeros de la Judicatura sean hechos, preferentemente y en primer término, entre aquellas personas que tengan antecedentes de haber prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia.

La Comisión reiteró que las normas combatidas afectan desproporcionadamente a las personas que tienen carrera judicial, pues existe una probabilidad de que éstas tengan que separarse del cargo forzosamente al cumplir un determinado tiempo, lo cual no hace eficaz el principio de carrera judicial.

Asimismo, a juicio de la Comisión, las normas generan una situación de desigualdad entre las Magistradas y los Magistrados que tienen carrera judicial y quienes no, ya que en el primer caso puede que no concluyan sus cargos en quince años.

La parte accionante advirtió también que las normas impugnadas pueden interpretarse en el sentido de que no sólo se tomen en cuenta los años de servicio prestados en el Poder Judicial, sino en cualquier otro órgano público, ya que las disposiciones se refieren textualmente a "treinta años al servicio del estado". Por ello, las normas pueden ser entendidas en sentido amplio.

Finalmente, la Comisión consideró, del análisis del proceso legislativo del cual derivó el decreto impugnado, que pueden existir violaciones procedimentales que pueden derivar en la inconstitucionalidad de la totalidad del decreto. En ese sentido, solicitó que, al ser una cuestión de oficio, se analicen los antecedentes legislativos, de manera que se garantice el principio de deliberación democrática y efectiva participación de todas las fuerzas políticas.



**3) Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante acuerdo de catorce de junio de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 82/2022, y turnó el asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, como instructora del procedimiento.

**4) Admisión y trámite.** Por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y ordenó (i) dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran su respectivo informe; (ii) requerir al Poder Legislativo Estatal para que al rendir su informe enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; en el mismo sentido, requerir al Poder Ejecutivo Estatal para que enviara el original o copia certificada del Periódico Oficial en el que constara la publicación de las normas impugnadas; y, (iii) dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, de considerarlo, expusiera lo que a su esfera competencial conviniera.

**5) Incidente de suspensión.** Por escrito recibido el once de julio de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión accionante promovió incidente de suspensión con el propósito de que se suspendieran los efectos y consecuencias del artículo sexto transitorio del Decreto 496/2022 impugnado en la acción de inconstitucionalidad.

**6)** Mediante acuerdo de quince de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora negó la suspensión solicitada por la promovente.

**7) Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.** Al rendir su informe, la presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Yucatán, en representación del referido Poder, manifestó lo siguiente:

### **Respecto de la causa de retiro forzoso**

El Congreso dio cumplimiento a los principios de autonomía, independencia judicial y división de poderes, puesto que mediante la modificación legislativa se señaló un plazo máximo para ocupar el cargo de Magistrada o Magistrado, a fin de que adquieran el derecho a un descanso por los años que han dedicado al



servicio activo, asegurándoles el ejercicio de su encargo que les fue conferido por un plazo cierto y determinado.

Argumentó que la Constitución Federal establece como posibilidad la ratificación de los Magistrados, e indica que dichos funcionarios sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de las entidades. En ese sentido, es claro que la Constitución Federal establece limitaciones al principio de inamovilidad judicial y, sobre todo, permite que los Congresos Locales establezcan las modalidades de alcanzar ese principio.

A su consideración, lo anterior significa que el principio de inamovilidad judicial no es absoluto, por lo que no puede ser interpretado restrictivamente en exclusiva clave temporal, es decir, no puede considerarse sin más que la inamovilidad judicial signifique una condición absolutamente inalterable. En tales circunstancias, presente la limitación es constitucionalmente válida porque está contenida en la Constitución Política del Estado de Yucatán, en apego al artículo 116, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

Resaltó que la inamovilidad es un principio y no una regla, el cual tiene por objeto asegurar la estabilidad de los Magistrados en su cargo y, sobre todo, la independencia judicial, por lo que su desarrollo puede estructurarse en diversas formas, siempre y cuando se tutele la finalidad subyacente. Así, la valoración sobre la duración de los periodos sólo podría ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la imitación de los periodos se pretende subyugar al Poder Judicial.

Consideró que el hecho de haber establecido como una causa de retiro forzoso en el cargo de Magistrados el relativo a los treinta años al servicio del Estado, no constituye una afectación al Poder Judicial del Estado, pues cada entidad federativa, en ejercicio de su soberanía puede determinar el funcionamiento y la organización de sus instituciones públicas con la única limitante de que no transgreda los contenidos de la Constitución Federal.

Asimismo, indicó que es cierto que la causa de retiro forzoso pudiera significar no concluir los quince años a los que se refiere el artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, sin embargo, la temporalidad del cargo de un



Magistrado que cuenta con años de servicio al Estado ya se encuentra determinada desde el momento de su designación en el cargo, pudiendo ser quince años o menos.

### **Respecto del artículo sexto transitorio del decreto impugnado**

El Poder Legislativo consideró que no existe una lesión a las garantías de independencia y autonomía judicial, pues en virtud de los supuestos señalados en la norma transitoria se logra que exista una amplia libertad por parte de las Magistradas y Magistrados a elegir el mecanismo que consideren conveniente, asegurando los atributos inherentes a la función jurisdiccional que ejercían hasta antes de la reforma. Al efecto, el Congreso reiteró que la posibilidad otorgada mediante el artículo transitorio dejó abierta la opción de las Magistradas y Magistrados para la elección del mecanismo más conveniente.

Manifestó que a través de la disposición transitoria no se separó de su cargo a Magistrada o Magistrado alguno, ni se modificó, ya sea disminuyéndose o ampliándose el periodo legal de su nombramiento, sino por el contrario, les permitió permanecer por el periodo por el que fueron elegidos, a pesar de ser un régimen de transición, cuyas condiciones se modificaron, en específico el haber de retiro. En ese sentido, se trata de una prerrogativa y no de una norma imperativa, pues ninguno de los numerales impugnados fijan una condición automática relacionada con la permanencia en un cargo, o el despido injustificado o libre remoción, ni políticas extremas que obliguen a dejar el cargo.

Agregó que las disposiciones transitorias sólo se generaron en virtud del cambio de normatividad respecto del haber de retiro de las Magistradas y Magistrados, con el objeto de que los que se encontraban en funciones al momento de la entrada en vigor de las reformas controvertidas, puedan conservar los derechos que les generen mayor beneficio, siendo que de ninguna manera representa una disposición normativa respecto a la permanencia de los referidos servidores públicos.

**8) Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** Al rendir su informe, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán, en representación del referido Poder, manifestó lo siguiente:



## Causa de improcedencia

La acción de inconstitucionalidad promovida en contra del artículo sexto transitorio del decreto impugnado es improcedente, con fundamento en los artículos 19, fracción IX y 65 de la ley reglamentaria, en virtud de que tal norma no posee la característica de generalidad que exige el Texto Constitucional para ser impugnada en la vía de acción de inconstitucionalidad, en virtud de que la disposición dejó de existir después de que se actualizó el supuesto para el que estaba destinada.

Argumentó que, de la lectura de la disposición normativa se advierte que el supuesto jurídico previsto por la norma produjo efectos al caso particular de las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones y por única ocasión, como textualmente refiere la norma. Lo anterior revela que no se trata de una norma general y abstracta, pues su aplicación desapareció después de acontecido el supuesto previsto –los sesenta días naturales señalados como plazo para solicitar el retiro o retiro anticipado– y además tuvo como destinatarios única y exclusivamente a las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado en funciones al momento de expedirse el decreto impugnado.

En ese sentido, indicó que al no ser una norma general que pueda ser impugnada en la vía de acción de inconstitucionalidad, es que debe sobreseerse por lo que respecta al artículo sexto transitorio.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Local consideró que la acción de inconstitucionalidad promovida contra el artículo sexto transitorio es improcedente con fundamento en los artículos 19, fracción V y 65 de la ley reglamentaria, en virtud de que dicha norma ya cumplió el objeto para el cual se emitió y, en consecuencia, han cesado los efectos de la misma. Ello, porque la norma dispuso un plazo de sesenta días para que por única ocasión se solicitara el retiro, por lo que, al haber fenecido tal plazo, el objeto del transitorio se cumplió.

Adicionó que, no es óbice para lo anterior el hecho de que tres Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán hayan promovido demandas de amparo indirecto contra el artículo transitorio y que en tales procedimientos



se hayan concedido suspensiones para el efecto de que el plazo no siga transcurriendo para ellos. Por el contrario, ello revela los efectos particulares y no generales de la norma, es decir, el transitorio en todo caso podría afectar únicamente a las Magistradas y Magistrados en funciones y no a otras personas.

Por ello, al haberse agotado en su totalidad la hipótesis que en el transitorio se preveía, e incluso ocho Magistradas y Magistrados que estaban en funciones a la entrada en vigor del decreto impugnado solicitaron su retiro en tal término, debe concluirse que se extinguieron los efectos de la norma.

### **Respecto del artículo sexto transitorio del decreto impugnado**

El Poder Ejecutivo Local argumentó que el concepto de invalidez respecto de la norma transitoria debe declararse inoperante al depender en todo caso de una afectación a determinadas personas en concreto, es decir, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán que se encontraban en funciones al momento de expedirse la norma impugnada. Lo anterior, porque en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto y no para salvaguardar derechos de persona determinada.

Por otra parte, el Ejecutivo Local formuló argumentos tendientes a demostrar lo infundado del concepto de invalidez en caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizara el fondo del asunto.

En ese sentido, expuso que la disposición normativa no viola el derecho a la inamovilidad judicial, pues otorga a las Magistradas y Magistrados en funciones una prerrogativa, no se les condiciona ni obliga a renunciar, sino se les otorga plena libertad para decidir si quieren continuar en el cargo hasta cumplir los quince años en funciones o retirarse anticipadamente y gozar del haber de retiro vitalicio. En cualquier caso, es una decisión autónoma y voluntaria de cada Magistrada o Magistrado, y no se contempla un esquema de remoción forzosa o arbitraria.

En cuanto al haber de retiro, manifestó que el determinar si se otorgará de manera vitalicia o temporal, entra dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas.





Apuntó que con la norma impugnada tampoco se transgrede la garantía de irreductibilidad de las remuneraciones, ya que el haber de retiro no forma parte del concepto de remuneración. Máxime que en todo caso la previsión del transitorio impugnado estaría sujeta a una exigencia de mínima razonabilidad, debido a la libertad configurativa ya precisada.

### **Respecto de la causa de retiro forzoso**

Refirió que del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, no se desprende regla alguna sobre el tiempo de duración en el cargo. En esa lógica, las personas que han laborado más de 30 años al servicio del Estado se encuentran de manera objetiva en un punto en que ha quedado demostrado su compromiso y entrega al servicio de la ciudadanía, incluyendo la función judicial y por ello, a partir de ese momento puede señalarse justificadamente que la conclusión de su encargo no merma ni trunca su ya probada experiencia.

El derecho a la estabilidad de los funcionarios judiciales no es de carácter vitalicio, sino que dicha prerrogativa se concede por un plazo cierto y determinado, mismo que comprende desde su nombramiento hasta el momento en que, conforme al párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, llegue el tiempo del término de su encargo previsto en las Constituciones Locales, en el caso, cuando lleguen a cumplir treinta años al servicio del Estado.

De esta forma, la hipótesis normativa en cuestión constituye un retiro del cargo que se produce de oficio y por causas naturales, por haber culminado el plazo que se concedió para el ejercicio de la función encomendada, al haber cumplido treinta años al servicio del Estado, situación que no provoca desigualdades, porque es aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en la misma circunstancia.

**9) Pedimento.** En esta acción de inconstitucionalidad la Fiscalía General de la República no formuló pedimento, y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitió opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.

**10) Alegatos.** Mediante escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la



Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán, formularon alegatos.

**11) Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós la Ministra instructora tuvo por rendidos los alegatos rendidos, de igual forma cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

**12)** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013<sup>3</sup> de trece de mayo de dos mil trece, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea una posible contradicción entre la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México es Parte, y diversas disposiciones de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Yucatán.

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> **Acuerdo General Plenario Número 5/2013**

**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ... II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

**13)** Esta sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, conforme al artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>4</sup>

**14)** Así, del análisis integral de la demanda se advierte que las normas impugnadas del Decreto 496/2022, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el cuatro de mayo de dos mil veintidós, son las siguientes:

### **Constitución Política del Estado de Yucatán.**

#### **Artículo 68, párrafo tercero, en la porción normativa que se resalta:**

**"Artículo 68. ...**

**" ...**

"Es causa de retiro forzoso de las Magistradas y los Magistrados y de las Consejeras y los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, cumplir quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia **o treinta años al servicio del estado** o padecer incapacidad, ya sea física o mental, que impida desempeñar el encargo, en la forma que dispongan las leyes ..."

### **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.**

#### **Artículo 20, párrafo segundo, en la porción normativa que se resalta:**

**"Artículo 20. ...**

<sup>4</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

**"I.** La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



"Será causa de retiro forzoso de las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado haber cumplido quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado del referido tribunal **o treinta años al servicio del estado** o padecer incapacidad, ya sea física o mental, que impida desempeñar el encargo, en la forma que dispongan las leyes. ..."

### **Artículo sexto transitorio del Decreto 496/2022**

#### **"Artículo Sexto. Magistradas y Magistrados en funciones**

"Por única ocasión, y derivado del cambio de la regulación del haber por retiro, a fin de no afectarlos en sus derechos, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones que no hayan cumplido quince años en el cargo o que los cumplan dentro de los cuarenta y cinco días naturales de la entrada en vigor de este decreto contarán con un plazo de sesenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para solicitar al pleno del referido tribunal su retiro anticipado, en el primer caso, o su retiro, en el segundo, con el haber por retiro vitalicio regulado en las disposiciones vigentes previo a la entrada en vigor de este decreto.

"Por única ocasión, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones que hayan sido nombrados conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 13 de marzo de 1992, y que a la entrada en vigor de este decreto lleven más de quince años en el cargo o treinta años o más al servicio del Estado, aun cuando no hubieren cumplido los quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado, contarán con un plazo de sesenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para solicitar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán su retiro, con el haber por retiro vitalicio e irreductible que les corresponde por sus años de servicio, equivalente al sueldo nominal de las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en activo.

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán turnará el Consejo de la Judicatura las solicitudes de retiro de las Magistradas y Magistrados que reciba en los términos de este artículo y éste realizará las gestiones para



otorgar el haber por retiro que corresponda. La presidencia del Tribunal deberá notificar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la aceptación definitiva de la solicitud de retiro de las Magistradas y Magistrados en términos de lo establecido en este decreto, para el inicio del proceso de designación correspondiente

"En caso de no optar por el retiro anticipado a que se refiere el párrafo primero de este artículo, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán seguirán en funciones por el término que le reste a su encargo y se sujetarán a lo previsto en los artículos 64 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 170 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, reformados mediante este decreto."

### III. OPORTUNIDAD

**15)** El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, conforme al artículo 60 de la ley reglamentaria.<sup>5</sup>

**16)** El decreto impugnado fue publicado el cuatro de mayo de dos mil veintidós en el Diario Oficial del Estado de Yucatán; así, el plazo para su impugnación transcurrió del cinco de mayo al tres de junio de dos mil veintidós. En consecuencia, la demanda es oportuna, al haberse presentado el tres de junio de dos mil veintidós, es decir, el último día del plazo respectivo.

**17)** Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

<sup>5</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



## IV. LEGITIMACIÓN

**18)** El inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal establece que podrá ejercitar acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

**19)** Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

**20)** En este caso, la demanda fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, calidad que acreditó con copia certificada de su designación por el Senado de la República. Asimismo, consta que la presidenta tiene la facultad de representación legal para promover las acciones de inconstitucionalidad, conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>7</sup>

**21)** Por último, la presidenta impugna diversos artículos de la Constitución Política y Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 496/2022, por considerar que vulneran el derecho de

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

**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

<sup>7</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: **I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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



acceso a la justicia, así como los principios de independencia del Poder Judicial, inamovilidad y carrera judicial, consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México es Parte.

**22)** En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación, porque esta acción fue promovida por un ente legitimado y mediante su representante para impugnar normas locales que estima incompatibles con la Constitución Federal y tratados internacionales.

**23)** Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO

**24)** En su informe, el Poder Ejecutivo Estatal argumentó que la acción de inconstitucionalidad promovida en contra del artículo sexto transitorio del decreto impugnado es improcedente, con fundamento en los artículos 19, fracción IX y 65 de la ley reglamentaria, en virtud de que tal norma no posee la característica de generalidad necesaria para ser impugnada en la presente vía, dado que la disposición dejó de existir después de que se actualizó el supuesto para el que estaba destinada.

**25)** En ese sentido, señaló que no se trata de una norma general y abstracta, pues su aplicación desapareció después de acontecido el supuesto previsto, y además tuvo como destinatarios única y exclusivamente a las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado en funciones al momento de expedirse el decreto impugnado.

**26)** En relación con las manifestaciones del Poder Ejecutivo, debe decirse que no le asiste la razón, en virtud de que el decreto impugnado sí cumple con las características de generalidad necesarias para ser impugnado vía acción de inconstitucionalidad.



**27)** En primer lugar, debe establecerse cuáles son las características que tiene una norma general y abstracta. Las normas generales y abstractas se refieren a una pluralidad de sujetos (generalidad), y se encargan de regular diversas conductas de esos sujetos (abstracción), sin que las hipótesis jurídicas que integran la norma refieran a un caso o sujeto en lo específico y determinado.

**28)** Así pues, el transitorio impugnado no regula un sujeto específico ya que éste hace referencia a todas las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán que se encuentran en funciones al momento de la entrada en vigor del decreto, sin hacer distinción o determinación alguna entre las propias Magistradas y Magistrados, sino únicamente delimita al sujeto destinatario de la norma que se encuentren en funciones del cargo.

**29)** De ahí que, como se indicó la norma impugnada reviste el carácter de generalidad, y, por tanto, por este aspecto, es susceptible de ser impugnada vía acción de inconstitucionalidad.

**30)** De igual forma, dicha norma impugnada tiene la característica de abstracta ya que no hace deferencia ni regula situaciones específicas o concretas respecto de las Magistradas y Magistrados a los que va dirigida, sino que, teniendo la característica de estar en funciones del cargo los somete a la elección de un determinado esquema de haber de retiro.

**31)** Para mayor claridad, el artículo sexto transitorio impugnado establece lo siguiente:

#### **"Artículo Sexto. Magistradas y Magistrados en funciones**

"Por única ocasión, y derivado del cambio de la regulación del haber por retiro, a fin de no afectarlos en sus derechos, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones que no hayan cumplido quince años en el cargo o que los cumplan dentro de los cuarenta y cinco días naturales de la entrada en vigor de este decreto contarán con un plazo de sesenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para solicitar al pleno del referido tribunal su retiro anticipado, en el





primer caso, o su retiro, en el segundo, con el haber por retiro vitalicio regulado en las disposiciones vigentes previo a la entrada en vigor de este decreto.

"Por única ocasión, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones que hayan sido nombrados conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 13 de marzo de 1992, y que a la entrada en vigor de este decreto lleven más de quince años en el cargo o treinta años o más al servicio del Estado, aun cuando no hubieren cumplido los quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado, contarán con un plazo de sesenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para solicitar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán su retiro, con el haber por retiro vitalicio e irreductible que les corresponde por sus años de servicio, equivalente al sueldo nominal de las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en activo.

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán turnará el Consejo de la Judicatura las solicitudes de retiro de las Magistradas y Magistrados que reciba en los términos de este artículo y éste realizará las gestiones para otorgar el haber por retiro que corresponda. La presidencia del Tribunal deberá notificar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la aceptación definitiva de la solicitud de retiro de las Magistradas y Magistrados en términos de lo establecido en este decreto, para el inicio del proceso de designación correspondiente. En caso de no optar por el retiro anticipado a que se refiere el párrafo primero de este artículo, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán seguirán en funciones por el término que le reste a su encargo y se sujetarán a lo previsto en los artículos 64 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 170 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, reformados mediante este decreto."

**32)** En conclusión, del contenido del artículo transitorio, se advierte que, por un lado, va dirigido a todas las personas que se sitúen como Magistradas o Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones del cargo, y por otro, que norma un hecho abstracto, esto es el cambio de regulación y elección respecto al esquema de haber de retiro, en función del tiempo de ejercicio en el cargo o permanencia al servicio del Estado.



**33)** Por tanto, se desestima la causa de improcedencia en estudio, esgrimida por el Poder Ejecutivo Local.

**34)** Por otra parte, el Poder Ejecutivo Local indicó que la acción de inconstitucionalidad promovida contra el mismo artículo transitorio es improcedente con fundamento en los artículos 19, fracción V y 65 de la ley reglamentaria, en virtud de que dicha norma ya cumplió el objeto para el cual se emitió y, en consecuencia, han cesado los efectos de ésta.

**35)** Adicionó que tres Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán hayan promovido demandas de amparo indirecto contra el artículo transitorio y que en tales procedimientos se hayan concedido suspensiones para el efecto de que el plazo no siga transcurriendo para ellos. Y, por otro lado, ocho Magistradas y Magistrados que estaban en funciones a la entrada en vigor del decreto impugnado solicitaron su retiro en tal término, por lo que se extinguieron los efectos de la norma.

**36)** De igual forma, la anterior causa de improcedencia debe desestimarse ya que no se han extinguido los efectos de la norma y hasta el momento sigue teniendo efectos ante los destinatarios de ésta, esto es, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.

**37)** Al efecto, en términos del criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.",<sup>8</sup> no existe certeza jurídica de que el artículo sexto transitorio del decreto combatido haya cumplido el objeto para el cual se emitió, al no haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé.

<sup>8</sup> P./J. 8/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, registro digital: 170414.



**38)** Ello, porque no es posible advertir plenamente que la norma transitoria combatida haya cesado sus efectos o que carezca de eficacia, ya que al establecer el procedimiento por medio del cual las Magistradas y Magistrados pueden acceder al haber de retiro otorgando dos opciones, a saber, de inmediato, esto es a partir de la entrada en vigor cuentan con sesenta días para solicitar su retiro y con ello el haber, o hasta la conclusión de su periodo como Magistradas y Magistrados, **existe la posibilidad jurídica de que algunos sujetos destinatarios de la norma aún se encuentren ubicados en el supuesto normativo** y se encuentre en trámite el procedimiento de elección de esquema de haber de retiro correspondiente.

**39)** Lo anterior, y con la finalidad de guardar congruencia con la realidad imperante, incluso considerando lo mencionado por el Poder Ejecutivo en su informe, pues existen diversos medios de impugnación en los que se controvertió la aplicabilidad y régimen de la misma norma que aquí se encuentra sometida a escrutinio constitucional.

**40)** En consecuencia, es claro que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

**41)** Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de la procedencia de esta acción por lo que ve al artículo transitorio sexto reclamado, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

**42)** Corresponde a este Pleno determinar si los artículos 68, párrafo tercero, en la porción normativa "**o treinta años al servicio del Estado**" de la Constitución Política del Estado y 20, párrafo segundo, en la porción normativa "**o treinta años al servicio del Estado**", de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Yucatán, así como el artículo sexto transitorio del Decreto 496/2022, por el que se reformaron los preceptos señalados son constitucionales o de lo



contrario, son violatorios de la Norma Fundamental y, por tanto, declarar su invalidez.

**43)** Para efectos metodológicos y con el propósito de brindar la mayor claridad posible, el análisis se realizará por apartados y en el siguiente orden: **I.** Parámetro de regularidad constitucional; **II.** Análisis de la constitucionalidad de la restricción "*o treinta años al servicio del Estado*"; **III.** Análisis de la constitucionalidad del esquema de haber de retiro previsto transitoriamente.

**44)** Ahora bien, no pasa inadvertido que el artículo 68 de la Constitución Local, en la porción normativa reclamada, también abarca a las consejeras y los consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, sin embargo, se advierte que los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran encaminados únicamente a controvertir la constitucionalidad de las normas impugnadas respecto a las Magistradas y Magistrados de dicha entidad federativa y, por tanto, sobre éstos versará el análisis de fondo en la presente resolución.

### **I. Parámetro de regularidad constitucional**

**45)** El artículo 116, fracción III,<sup>9</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la forma en que se debe establecer el Poder Judicial de los Estados.

<sup>9</sup> "Artículo 116. ...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.



**46)** Ahora bien, dicho artículo constitucional se ha interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, en el sentido de destacar que de él se desprenden las garantías que rigen a la función judicial.

**47)** Así, este Tribunal Pleno sostuvo respecto a la inamovilidad de juzgados que: "dentro de nuestro sistema constitucional no debe verse como un privilegio otorgado a un grupo de individuos, sino como un mecanismo a través del cual el orden jurídico pretende garantizar la independencia del Poder Judicial, para que se encuentre libre de interferencias, a fin de permitir la realización de una justicia pronta, completa e imparcial. De esta forma, es claro que los gobernados son los primeros interesados en salvaguardar la independencia de sus tribunales, los cuales deberán estar expeditos a administrar justicia. Conviene destacar que las prerrogativas mencionadas se aplican fundamentalmente a los funcionarios judiciales, porque los mismos, en el desempeño de sus cargos, deciden controversias, lo que exige, esencialmente, imparcialidad, que presupone, a su vez, autonomía e independencia."<sup>10</sup>

**48)** De igual forma, estableció<sup>11</sup> como garantías de la función jurisdiccional nacidas del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal: (i) la idoneidad en la designación de personas Jueces y Magistradas; (ii) la consagración de la carrera judicial; (iii) la seguridad económica de personas Jueces y Magistradas (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible); (iv) **la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende la determinación objetiva**

---

"Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic DOF 17-03-1987) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

<sup>10</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 2639/96, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón, 27 de enero de 1998.

<sup>11</sup> Sentencia recaída a los amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón, 11 de septiembre de 2000.



**de su duración**, la posibilidad de ratificación y **la inamovilidad judicial** para aquellos que hayan sido ratificados, los cuales sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos de las Constituciones y leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.<sup>12</sup>

**49)** Respecto de la inamovilidad judicial, este Alto Tribunal puntualizó que no sólo constituye un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, más bien, es una garantía para y de la sociedad de contar con personas Magistradas independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**50)** Ahora bien, en la controversia constitucional 4/2005,<sup>13</sup> este Tribunal Pleno sostuvo que para lograr la plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar los siguientes principios: (i) el establecimiento de la carrera judicial, fijándose las condiciones para el ingreso, formación y **permanencia** de los funcionarios judiciales; (ii) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de persona Magistrada, así como las características que éstas deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; (iii) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo; y, (iv) **la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración** y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

**51)** Igualmente, en la controversia constitucional 9/2004,<sup>14</sup> el Tribunal Pleno sostuvo que, aunque los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y el funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración respecto de los sistemas de nombramiento y ratifica-

<sup>12</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 35/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 22 de junio de 2004.

<sup>13</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 4/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 13 de octubre de 2005.

<sup>14</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 9/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, 23 de octubre de 2006.



ción de los titulares que los integran, **deben respetar la estabilidad en el cargo** y asegurar la independencia judicial, lo cual puede concretarse, entre otros parámetros, con el establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo; **con el otorgamiento de un haber de retiro al final del periodo**, que en caso de que éste no sea vitalicio, será determinado por cada Congreso Local; si la duración del periodo es compatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional y no se advierte que, a través de su limitación, se pretende subyugar al Poder Judicial; y cuando las personas Magistradas no sean removidas sin causa que lo justifique.

**52)** Así, en la controversia constitucional 32/2007,<sup>15</sup> este Tribunal Pleno determinó que el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal establece limitaciones al principio de inamovilidad judicial y, sobre todo, permite que los Congresos Locales formulen legalmente la manera de cumplir con dicho principio, lo cual significa que éste no es absoluto, ni puede interpretarse restrictiva y exclusivamente en clave temporal; por lo que no es constitucionalmente posible entender la inamovilidad en el sentido de permanencia vitalicia en el cargo, sino como la ratificación en el mismo con las evaluaciones y dictámenes correspondientes y, cuando esto ha ocurrido, la posibilidad de privar del puesto sólo en los términos de las Constituciones y leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.<sup>16</sup>

**53)** Sostuvo que, **la inamovilidad y permanencia en el cargo buscan asegurar el respeto a la independencia judicial**, por lo que el sistema de designaciones debe procurar que no sean periódicas ni temporales, toda vez que, en las primeras, no existe continuidad en el cargo, por haber interrupciones en cada periodo, de modo que, al final de cada uno de ellos, debe hacerse una nueva designación, sin posibilidad de que las personas Magistradas alcancen la ratificación en el nombramiento, en tanto que las segundas se distinguen porque duran poco tiempo, sin que se alcance a ejercer debidamente la función en beneficio de la sociedad, a través de la unidad de criterios, la solidez de las

<sup>15</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 20 de enero de 2009.

<sup>16</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 25/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, 22 de abril de 2010.



decisiones y la calidad argumentativa derivada de la experiencia acumulada con el transcurso de los años.

**54)** Concluyó que, el derecho a la estabilidad de las personas Magistradas, como prerrogativa que asegura el ejercicio en el encargo que les fue encomendado, se concede por un plazo cierto y determinado, el cual comprende desde su designación (nombramiento) hasta el momento en que, conforme al párrafo quinto de la fracción III del citado precepto fundamental, llegue el término previsto en las Constituciones Locales. Por tal motivo, la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo no significa que las personas Magistradas tienen en propiedad los puestos que desempeñan y, en este sentido, un derecho público subjetivo para mantenerse permanentemente en ellos, pues la prerrogativa de mérito no es de carácter absoluto, ni es posible colocarla sobre el interés general, ya que, de ser el caso, se comprometería indebidamente al Estado para preservar esa situación indefinidamente.

**55)** De igual forma, en la controversia constitucional 81/2010,<sup>17</sup> este Tribunal Pleno enfatizó que la **estabilidad e inamovilidad** de las personas Magistradas constituye no sólo una garantía inherente al cargo, exigible frente a otros Poderes del Estado (autonomía institucional), sino también una garantía en favor de la sociedad, para que los Poderes Judiciales se integren con juzgadores profesionales, dedicados exclusivamente a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano e, incluso, largo plazo, y sujetos sólo a los principios y exigencias propios de la institución judicial.

**56)** Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 79/2015<sup>18</sup> el Pleno de este Alto Tribunal determinó que una de las garantías de independencia judicial que deben establecer las Constituciones y leyes locales es la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrada o Magistrado, así como las características que éstos deben tener; respecto de los cuales las entidades federativas deben respetar los mínimos previstos en los párrafos tercero y cuarto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.

<sup>17</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 81/2010, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, 6 de diciembre de 2011.

<sup>18</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 79/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 10 de agosto de 2017.





**57)** Ahora bien, a nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el reciente *Caso Ríos Ávalos Vs. Paraguay*, que la importancia de la inamovilidad en el cargo radica en el papel que desempeñan las personas juzgadoras en una democracia, como garantes de los derechos humanos de las personas.

**58)** Así con relación a la independencia judicial, la garantía de inamovilidad en el cargo de las autoridades judiciales y la garantía contra presiones externas, dicha Corte regional ha señalado lo siguiente:

"La Corte ha afirmado que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es, precisamente, la garantía de la independencia de las autoridades judiciales. También ha destacado que el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, como en su vertiente individual, es decir, en relación con la persona de la jueza o el juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial, en general, y sus integrantes, en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial, o incluso por parte de quienes ejercen funciones de revisión o apelación.

"De esa cuenta, existe una relación directa entre la dimensión institucional de la independencia judicial y el derecho de las juezas y los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad. A partir de lo anterior, la Corte ha señalado que de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías en torno a la función de las autoridades judiciales: (i) a un adecuado proceso de nombramiento; (ii) a la estabilidad e inamovilidad en el cargo; y, (iii) a ser protegidas contra presiones externas."<sup>19</sup>

**59)** La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha puntualizado que la independencia judicial "constituye uno de los pilares básicos de las

<sup>19</sup> Corte IDH, *Caso Ríos Ávalos y otro Vs. Paraguay*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021". Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf)



garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona."<sup>20</sup>

**60)** También, ha indicado que el objetivo de la protección de la independencia judicial "radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos Magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación."<sup>21</sup>

**61)** Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en reiteradas ocasiones que uno de los objetivos que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de las y los Jueces, explicando que: "el objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial."<sup>22</sup>

**62)** De igual forma, la inamovilidad, según la Corte Interamericana, es "una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción."<sup>23</sup>

**63)** Finalmente, también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la estabilidad en el cargo de las y los Jueces "es indispensable para garantizar su independencia frente a los cambios políticos o de gobierno."<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C, No. 197. Párr. 68.

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C, No. 182. Párr. 55.

<sup>22</sup> *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C, No. 348. Párr. 207

<sup>23</sup> Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, *Op. Cit.*, párr. 79.

<sup>24</sup> CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, *Op. Cit.*, párr. 229, consultable en: <http://www.cidh.org/countryrep/venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm>



## II. Análisis de la constitucionalidad de la restricción "o treinta años al servicio del Estado"

64) Ahora bien, en esencia la Comisión accionante en su concepto de invalidez afirma que la porción normativa "**o treinta años al servicio del Estado**" resulta violatoria del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, ya que vulnera la independencia judicial, la estabilidad y profesionalismo del Poder Judicial yucateco, ello al impedir una efectiva consolidación de la carrera judicial.

65) Asimismo, explica que la norma afecta desproporcionadamente a las personas que tienen carrera judicial, pues existe una probabilidad de que tengan que separarse del cargo forzosamente al cumplir un determinado tiempo. Adicionalmente, que genera una situación de desigualdad entre las Magistradas y los Magistrados que tienen carrera judicial y quienes no, ya que en el primer caso puede que no concluyan sus cargos en 15 años. Como lo prevé la Constitución Local y la ley orgánica relativa.

66) Atendiendo a los razonamientos jurídicos expuestos en el parámetro de regularidad constitucional, resulta esencialmente fundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante respecto de la porción normativa impugnada, por lo siguiente.

67) En primer lugar, es necesaria la reproducción del contenido de las normas impugnadas, las cuales enuncian:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN

"Artículo 68 ...

"Es causa de retiro forzoso de las Magistradas y los Magistrados y de las Consejeras y los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, cumplir quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia **o treinta años al servicio del estado** o padecer incapacidad, ya sea



física o mental, que impida desempeñar el encargo, en la forma que dispongan las leyes."

## LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

"Artículo 20. ...

"Será causa de retiro forzoso de las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado haber cumplido quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado del referido tribunal **o treinta años al servicio del estado** o padecer incapacidad, ya sea física o mental, que impida desempeñar el encargo, en la forma que dispongan las leyes."

**68)** De las normas transcritas, se advierte que es causa de retiro forzoso de las personas Magistradas del Poder Judicial del Estado de Yucatán: 1) cumplir 15 años en el cargo de titular en el Tribunal Superior de Justicia; 2) cumplir 30 años al servicio del Estado; o 3) padecer incapacidad ya sea física o mental que impida desempeñar la función jurisdiccional.

**69)** Ahora, tal como se indicó la inamovilidad y la estabilidad de las Magistradas y los Magistrados son garantías contenidas en la fracción III del artículo 116 constitucional, respecto de la función judicial.

**70)** Así, debe entenderse que la inamovilidad y la estabilidad judicial concurren para fortalecer la autonomía e independencia judicial, considerando que no es constitucionalmente posible entender la inamovilidad únicamente en el sentido de permanencia vitalicia en el cargo, sino como expresión de la certeza de que únicamente las conductas que finquen responsabilidades podrán dar lugar a la remoción de los titulares.

**71)** En este sentido, es constitucionalmente válido que la legislación local establezca la temporalidad de la titularidad de las personas Magistradas, a través de la previsión del **plazo fijo y la edad de retiro forzoso**.

**72)** Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES



## DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SU INAMOVILIDAD JUDICIAL NO SIGNIFICA PERMANENCIA VITALICIA.<sup>25</sup>

**73)** Consecuentemente, las porciones normativas reclamadas tornan ambiguo el plazo para el cual las Magistradas y los Magistrados del Poder Judicial Local son designados, ya que éste queda subordinado indistintamente a los años que lleven laborando al servicio del Estado.

**74)** Lo anterior significa que el plazo de 15 años que como máximo una persona Magistrada ocupa o desempeña el cargo, puede verse mermado por el transcurso de su trayectoria laboral hasta llegar a 30 años al servicio del Estado (en otros cargos), causando una intersección de ambos plazos, que impidan que la persona Magistrada permanezca y culmine su encargo en el citado plazo de 15 años.

**75)** Al respecto, este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 20/2017,<sup>26</sup> se pronunció respecto al plazo del nombramiento de las Magistradas y los Magistrados al estar previa y específicamente preestablecido es inmodificable legislativamente una vez que el poder político ha designado a su titular, para generar la certeza que no existirá discrecionalidad en el cambio de las condiciones de temporalidad del ejercicio de la función jurisdiccional, a fin de que, con ello, el juzgador conozca exactamente el periodo que abarca su estabilidad en el cargo, dado que de lo contrario se generaría una afectación a la independencia judicial en perjuicio de la calidad de la justicia a la que tienen derecho todas las personas.

**76)** Así, de acuerdo con la configuración actual para la designación de Magistradas y Magistrados en el Poder Judicial del Estado de Yucatán por 15 años, se advierte ambigüedad e incertidumbre jurídica en el plazo de duración en el ejercicio del cargo, al interseccionarse el plazo de 30 años al servicio del Estado que ocasionaría una disminución del periodo para el que fueron desig-

<sup>25</sup> Tesis P./J. 109/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1247, registro digital: 165756.

<sup>26</sup> Acción de inconstitucionalidad 20/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 13 de julio de 2020.



nados, transgrediendo así los principios de permanencia e inamovilidad que rigen a la carrera judicial.

77) A manera ilustrativa se inserta el siguiente ejemplo:

	Periodo laborando al servicio del Estado, al momento de ser designada persona Magistrada.	Duración en ejercicio de su cargo, <sup>27</sup> según la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, vigente.	Periodo efectivo en funciones como Magistrado o Magistrada.
Magistrada A	21 años	15 años	9 años
Magistrado B	5 años	15 años	15 años
Magistrada C	28 años	15 años	2 años

78) Del ejemplo anterior, se puede observar que el periodo laborando al servicio del Estado al momento de ser persona designada Magistrada y el periodo de duración del encargo para persona Magistrada pueden llegar a sufrir una intersección en la cual se vea afectado el periodo efectivo de servicio como Magistrada o Magistrado.

79) Así, se advierte que podría darse una diferencia sustancial en el periodo de duración del encargo como Magistrada o Magistrado de las personas que sean nombradas para tal encargo, en función del tiempo que lleven laborando al servicio del Estado, lo cual genera una falta de certeza jurídica, ante los gobernados y ante los propios miembros del Poder Judicial Local que sean designados como titulares, violando las garantías de la carrera judicial, ya que al momento de su nombramiento inclusive, no se sabrá con precisión el periodo de tiempo por el que una persona será Magistrada o Magistrado, atendiendo a las causas de retiro forzoso y el transcurso del tiempo.

<sup>27</sup> "Artículo 16. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en el ejercicio de su cargo quince años, contados a partir de la fecha en que rindan el Compromiso Constitucional, y durante el ejercicio de su cargo sólo podrán ser removidos en los términos que establezcan la Constitución Política del Estado y las leyes en materia de responsabilidades correspondientes."



**80)** Además, como se precisó anteriormente, el artículo 116 de la Ley Fundamental contiene un mandato, consistente en que la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

**81)** Asimismo, que los nombramientos de las personas Magistradas de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

**82)** En el orden local, el artículo 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán dispone que la ley establecerá las bases para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, imparcialidad, independencia, objetividad y profesionalismo.

**83)** De igual manera, el artículo 66 reitera la disposición de la Constitución Federal, consistente en que las propuestas para ocupar el cargo de persona Magistrada del Poder Judicial Local deberán considerar a personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la procuración o la impartición de justicia o en la carrera judicial o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

**84)** Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán dispone:

**"Artículo 175.** Para efectos de la carrera judicial se tendrá en consideración el perfil ideal del cargo y en particular, el **nivel de perfeccionamiento del funcionario y empleado**, así como su disposición para ejercer el cargo al que aspira de manera responsable y seria, con relevante capacidad y aplicación, de acuerdo a los lineamientos que para el efecto se establezcan, buscando orientar de manera constante la actuación del personal del Poder Judicial del Estado con apego a la ley.



"La exigencia de conocimiento y de capacitación permanente **tiene como fundamento el derecho de los ciudadanos de obtener un servicio de calidad en la administración de justicia**, para ello, todo funcionario o empleado del Poder Judicial del Estado ejercerá su cargo procurando que la justicia se imparta en condiciones de eficiencia, calidad, accesibilidad y transparencia, con prudencia y respeto a la dignidad de la persona." (Énfasis añadido).

**85)** También, el artículo 176, la misma ley dispone las diversas categorías que integran la carrera judicial en la entidad federativa, incluyendo desde el asistente legal y el encargado de actas, hasta el secretario general de acuerdos y el Juez de primera instancia.

**86)** Con base en lo anterior, puede concluirse que la carrera judicial tiene como finalidad garantizar la independencia, profesionalización y perfeccionamiento de las personas servidoras públicas que forman parte de ella, cuyo fundamento es el derecho de los ciudadanos a obtener un servicio de calidad en la administración de justicia.

**87)** De la misma manera, la existencia de diversas categorías que conforman la carrera judicial local tiene como objeto propiciar la permanencia y superación de sus integrantes.

**88)** Ahora bien, como lo afirma la actora, las porciones normativas impugnadas se contraponen al principio de carrera judicial, dado que impiden potencialmente que quienes se han desempeñado por determinado tiempo en la función judicial y posteriormente sean designadas o designados en el cargo de persona Magistrada, puedan concluir el periodo respectivo. Ello representa un obstáculo para la consolidación de la carrera judicial, pues no propicia la permanencia y superación de las personas servidoras públicas del Poder Judicial.

**89)** Incluso, genera una condición de desigualdad entre las personas que cuentan con carrera judicial y las que no, pues existe la probabilidad de que las primeras no concluyan su encargo, pese a que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia.

**90)** Por tanto, el contenido de las porciones normativas impugnadas se encuentra en franca contradicción con la fracción III del artículo 116 de la Cons-





titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente, tratándose de las garantías de permanencia, inamovilidad y carrera judicial.

**91)** Por lo anterior se declara la invalidez de los artículos 68, párrafo tercero, en la porción normativa "**o treinta años al servicio del Estado**", de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 20, segundo párrafo, en la porción normativa "**o treinta años al servicio del Estado**", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, para quedar de la siguiente manera:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN

"Artículo 68. ...

"Es causa de retiro forzoso de las Magistradas y los Magistrados y de las Consejeras y los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, cumplir quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia ~~o treinta años al servicio del estado~~ o padecer incapacidad, ya sea física o mental, que impida desempeñar el encargo, en la forma que dispongan las leyes."

#### LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

"Artículo 20. ...

"Será causa de retiro forzoso de las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado haber cumplido quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado del referido tribunal ~~o treinta años al servicio del estado~~ o padecer incapacidad, ya sea física o mental, que impida desempeñar el encargo, en la forma que dispongan las leyes."

**92)** Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de sus argumentos de ambigüedad en el plazo de las magistraturas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández. El señor Ministro González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones.

### III. Análisis de la constitucionalidad del esquema de haber de retiro previsto transitoriamente.

**93)** Antes de entrar al estudio de la constitucionalidad del artículo transitorio impugnado, es necesario precisar qué es el haber de retiro y si éste forma parte intrínseca de las garantías de autonomía e independencia judicial.



**94)** El diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española define al haber de retiro como el "régimen específico de pensiones de jubilación o retiro aplicable a los funcionarios públicos una vez que cesan en la prestación de sus servicios por jubilación o muerte y, en su caso, a sus viudas y huérfanos."<sup>28</sup>

**95)** Ahora bien, en el sistema jurídico nacional, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>29</sup> se

<sup>28</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/haber-de-retiro>

<sup>29</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."



faculta a los Poderes Judiciales locales para reglamentar<sup>30</sup> y detallar su cálculo, de igual modo, a nivel federal, el haber de retiro para Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>31</sup>

**96)** De lo anterior se obtiene que el haber de retiro es una prestación económica exclusiva para ciertos funcionarios o servidores públicos, que se les otorga al momento de su retiro como tales, en retribución o como apoyo por el trabajo realizado.

**97)** Ahora bien, es necesario establecer si el haber de retiro forma parte de las salvaguardas y recaudos propios que integran las garantías de autonomía e independencia de la función judicial, y, por lo tanto, está tutelado por el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

**98)** Sobre ese particular, existe ya un amplio desarrollo jurisprudencial en el cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido un marco de referencia respecto de los elementos que deben tomarse en cuenta para salvaguardar la autonomía e independencia judicial, incluyendo el haber de retiro.

**99)** En primer lugar y como punto de partida, se tiene que en la controversia constitucional 4/2005,<sup>32</sup> este Alto Tribunal consideró que los Poderes Judiciales Estatales iniciaron una ruta de fortalecimiento a partir de las reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, promulgada en mil novecientos ochenta y siete, que establecieron que la independencia y autonomía de los Po-

<sup>30</sup> Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia de rubro: "HABER DE RETIRO. ES VÁLIDO FACULTAR AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA REGLAMENTAR Y DETALLAR SU CÁLCULO Y OTORGAMIENTO, SI ASÍ LO PREVÉN LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES DE LOS ESTADOS.". Tesis P./J. 28/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre 2012, Tomo 1, página 516, registro digital: 2001922.

<sup>31</sup> "Artículo 94.

"...

"Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro."

<sup>32</sup> Controversia constitucional 4/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 13 de octubre de 2005.



deres Judiciales de las entidades federativas deben garantizarse en las Constituciones y leyes locales, y se previeron elementos indispensables y exigibles, que deben ser observados y regulados por las Legislaturas Locales, a saber:

a) La carrera judicial, incluyendo las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales;

b) Los requisitos para acceder al cargo de persona Magistrada, así como las características y principios de su ejercicio, ente ellos, la eficiencia, probidad y honorabilidad;

c) La remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible; y,

d) La estabilidad del cargo, que implica determinar el periodo de duración y la posible ratificación para alcanzar la inamovilidad.

**100)** Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA."<sup>33</sup>

**101)** De igual forma, en la controversia constitucional 9/2004,<sup>34</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación definió los parámetros con los que se garantiza el principio de estabilidad e inamovilidad de las personas Magistradas, considerados como elementos indispensables para la salvaguarda de la independencia judicial, pero sin que necesariamente signifique una designación vitalicia.

**102)** En ese sentido, se consideró que, si bien los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, en cualquier sistema de nombramiento y ratificación de las personas Magistradas se debe respetar la estabilidad en el cargo y se debe asegurar la

<sup>33</sup> Tesis P./J. 15/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2006, Tomo XXIII, página 1530, registro digital: 175858.

<sup>34</sup> Controversia constitucional 9/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, 23 de octubre de 2006.



independencia judicial, para lo cual se han de observar, entre otros, dos referentes que son pertinentes para el presente asunto:

a) El establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos; y,

**b) Si ese periodo no es vitalicio, al final debe preverse un haber de retiro;**

**103)** Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia de rubro: "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN."<sup>35</sup>

**104)** Así, el Tribunal Pleno concluyó que el haber de retiro forma parte integrante de las garantías constitucionales de la función judicial, en particular, del principio de **estabilidad e inamovilidad**.

**105)** De igual forma, en la controversia constitucional 25/2008,<sup>36</sup> se reiteró el criterio de que, cuando el periodo de nombramiento de las personas Magistradas no sea vitalicio, se debe garantizar un haber por retiro determinado por el Congreso del Estado, el cual no permite distinciones entre las personas Magistradas que han sido designadas, sino que corresponde a todos ellos por igual, por tratarse de un elemento inherente al cargo mismo.

**106)** Así, el haber de retiro, por ser parte de la garantía constitucional de estabilidad e inamovilidad en el cargo, no puede estar condicionado o limitado de ninguna manera, pues forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de Magistrado o Magistrada, para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional, sin distingos o restricciones, ajenos a su integración como una prestación laboral.

<sup>35</sup> Tesis P./J. 44/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1641, registro digital: 172525.

<sup>36</sup> Controversia constitucional 25/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, 22 de abril de 2010.



**107)** Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia de rubro: "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL."<sup>37</sup>

**108)** De lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que, es claro, que el **haber de retiro** es un componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional, en sus vertientes de permanencia, estabilidad e inamovilidad.

**109)** Así, la estabilidad y la inamovilidad son garantías de independencia en el ejercicio de la magistratura, porque es necesario que las personas titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad en términos de la permanencia en el cargo, de modo que no exista amenaza o temor de ser separadas o afectadas en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar, y en perjuicio de la propia ciudadanía.

**110)** Esa estabilidad e inamovilidad de las personas Magistradas, ya sea por una designación vitalicia o por la seguridad de contar con un haber de retiro en caso de designaciones temporales, es en realidad, la expresión de una garantía a favor de la sociedad, para que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano, e incluso largo plazo, y sujetos únicamente a los principios y exigencias propias de la institución judicial. La estabilidad de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción y condición para la independencia y autonomía judicial.

**111)** Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia de rubro: "INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU

<sup>37</sup> Tesis P./J. 111/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2814, registro digital: 163091.



CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS."<sup>38</sup>

**112)** En conclusión, tras la evolución constitucional y legal en el país, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la garantía de **estabilidad** ha dejado de ser sinónimo de una designación vitalicia de los titulares, pues no es la única expresión posible de la **inamovilidad** que debe revestir al ejercicio jurisdiccional, y para ello justamente existe la alternativa de fijar un periodo fijo para el ejercicio del cargo, complementado con un **haber de retiro al final de éste**.<sup>39</sup>

**113)** Ahora bien, el artículo transitorio impugnado enuncia lo siguiente:

#### **"Artículo Sexto. Magistradas y Magistrados en funciones**

"Por única ocasión, y derivado del cambio de la regulación del haber por retiro, a fin de no afectarlos en sus derechos, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones que no hayan cumplido quince años en el cargo o que los cumplan dentro de los cuarenta y cinco días naturales de la entrada en vigor de este decreto contarán con un plazo de sesenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para solicitar al pleno del referido tribunal su retiro anticipado, en el primer caso, o su retiro, en el segundo, con el haber por retiro vitalicio regulado en las disposiciones vigentes previo a la entrada en vigor de este decreto.

"Por única ocasión, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en funciones que hayan sido nombrados conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 13 de marzo de 1992, y que a la entrada en vigor de este decreto lleven más de quince años en el cargo o treinta años o más al servicio del Estado, aun cuando no hubieren cumplido los quince años en el cargo de Magistrada o Magistrado, contarán con un plazo de

<sup>38</sup> Tesis P./J. 106/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, jurisprudencia, página 8, registro digital: 190971.

<sup>39</sup> Controversia constitucional 32/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 20 de enero de 2009.



sesenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para solicitar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán su retiro, con el haber por retiro vitalicio e irreductible que les corresponde por sus años de servicio, equivalente al sueldo nominal de las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán en activo.

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán turnará el Consejo de la Judicatura las solicitudes de retiro de las Magistradas y Magistrados que reciba en los términos de este artículo y éste realizará las gestiones para otorgar el haber por retiro que corresponda. La presidencia del Tribunal deberá notificar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la aceptación definitiva de la solicitud de retiro de las Magistradas y Magistrados en términos de lo establecido en este decreto, para el inicio del proceso de designación correspondiente. En caso de no optar por el retiro anticipado a que se refiere el párrafo primero de este artículo, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán seguirán en funciones por el término que le reste a su encargo y se sujetarán a lo previsto en los artículos 64 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 170 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, reformados mediante este decreto."

**114)** Del artículo transcrito, se advierte un esquema de haber de retiro condicionado a un retiro forzoso, en dos supuestos específicos, a saber:

a) Por única ocasión las personas Magistradas en funciones que no han cumplido 15 años en el cargo; y,

b) También por única ocasión, tratándose de personas Magistradas en funciones que hayan sido nombradas conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán vigente en 1992.

**115)** Luego, es evidente que las dos hipótesis jurídicas de haber de retiro que prevé el artículo sexto transitorio impugnado, tienen su origen en un esquema de retiro que deviene de la noción de retiro forzoso que regula la reforma impugnada en el **Decreto 496/2022**.

**116)** De ahí que, de conformidad con los criterios y precedentes establecidos en párrafos anteriores, se concluye que el artículo sexto transitorio impugnado es





violatorio de las garantías de **estabilidad e inamovilidad e independencia judicial**, ya que, al establecer dos diferentes opciones para acceder al haber de retiro para personas Magistradas que ya estaban en funciones al momento de emitirse la reforma impugnada, crea una diferencia económica sustancial derivada de la noción de retiro forzoso, que transgrede el principio de estabilidad judicial sobre el plazo previsto por la legislación para ejercer el cargo, considerando que el haber de retiro es una prestación que garantiza la función judicial.

**117)** Máxime que la elección del esquema de haber de retiro no es retiro voluntario, sino que sujeta a condiciones económicas de permanencia, violando con ello, la garantía de inamovilidad y estabilidad que rigen la carrera judicial en términos del artículo 116 constitucional.

**118)** Así pues, una Magistrada o Magistrado que elija pasar al retiro sin haber concluido su encargo, contará con un haber de retiro vitalicio, contrario a si un Magistrado o Magistrada elige concluir su encargo, pues tendría un haber de retiro únicamente de un año.

**119)** Esto es así, ya que en la parte final del tercer párrafo del artículo transitorio impugnado se señala que las personas Magistradas que opten por seguir en funciones por el término que le reste a su encargo se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 64 de la Constitución y 170 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de Yucatán, vigentes, los cuales señalan, en lo que interesa, lo siguiente:

Constitución Política del Estado de Yucatán

"Artículo 64.

"...

"Al término de su encargo, las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, **tendrán derecho a un haber por retiro por el término de un año** contado a partir del día siguiente al de la conclusión de sus funciones, con base en las percepciones de las Magistradas y Magistrados en activo y conforme a lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial. El haber por retiro a que se refiere este artículo será independiente de las prestaciones o cualquier



derecho laboral que corresponda a las Magistradas o Magistrados en términos de las disposiciones aplicables."

### Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán

"Artículo 170. Las Magistradas y los Magistrados del Poder Judicial del Estado al finalizar su encargo, **tendrán derecho a un haber por retiro por el término de un año** contado a partir del día siguiente al de la conclusión de sus funciones y conforme a las bases que se establezcan en este capítulo." (Énfasis añadido).

**120)** Lo anterior, es una alteración del periodo para el cual las Magistradas y Magistrados fueron elegidos sujeto a una condición económica, creando incertidumbre ante los gobernados, sobre la función jurisdiccional violentando los principios de certeza jurídica e inamovilidad judicial, que se han explicado en párrafos precedentes.

**121)** Esto es así, ya que al crear un esquema diferenciado sujetado a condiciones económicas para acceder al haber de retiro y ofrecer una opción para acceder a un "mejor" haber de retiro, con la condición de que las Magistradas y los Magistrados que actualmente se desempeñan en el Poder Judicial local, opten por concluir su encargo anticipadamente sin haber terminado el periodo para el cual fueron elegidos, afecta de forma arbitraria la permanencia en el cargo. Teniendo en consideración que la génesis de la reforma impugnada tiene como punto de partida la noción de retiro forzoso, entre otros supuestos, satisfacer el plazo de 15 años en el cargo.

**122)** Con relación a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

"Teniendo en cuenta los estándares señalados anteriormente, la Corte considera que: i) el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial; ii) las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato, y iii) **cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los**



**jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana.**<sup>40</sup> (Énfasis añadido).

**123)** De igual forma y como se señaló en párrafos anteriores la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace énfasis que de la independencia judicial se derivan las garantías en torno a la función de las autoridades judiciales, a un adecuado proceso de nombramiento, a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, y a ser protegidas contra presiones externas,<sup>41</sup> garantías que se ven afectadas con el artículo transitorio reclamado.

**124)** Finalmente, el esquema previsto en el artículo sexto transitorio que, como se indicó, otorga a las personas Magistradas en funciones la opción de separarse del cargo antes de que concluya el término de su nombramiento, tiene el efecto propio de una renuncia, lo cual, adicionalmente, es incompatible con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 68 de la Constitución Local, el cual indica que el cargo de persona Magistrada sólo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso del Estado o en los recesos de éste, por la Diputación Permanente.<sup>42</sup>

**125)** De ahí que la figura regulada en la norma transitoria genera una antinomia con el referido numeral 68, que prevé la actualización necesaria de una causa grave para la hipótesis de renuncia, así como la colaboración de poderes para su calificación lo que, en tal medida, corrobora una violación al principio de seguridad jurídica.

---

<sup>40</sup> Corte IDH, *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y Otros) Vs. Ecuador*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013", Serie C, No. 266 párr. 155. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_266\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf)

<sup>41</sup> Corte IDH, *Caso Ríos Ávalos y otro Vs. Paraguay*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021". Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf)

<sup>42</sup> "Artículo 68. El cargo de Magistrado y de Consejero de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, sólo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso del Estado o en los recesos de éste, por la Diputación Permanente ..."



**126)** En esas condiciones, **lo procedente es declarar la invalidez de la totalidad del artículo sexto transitorio del Decreto 496/2022**, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el cuatro de mayo de dos mil veintidós, ya que se encontró contrario al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**127)** Lo anterior, ya que el artículo sexto transitorio reclamado en sus primeros dos párrafos señala cuáles son las opciones para acceder al haber de retiro vitalicio y en los restantes señala el procedimiento que deben hacer las Magistradas y Magistrados para acceder a ellos, así como el supuesto en caso de no hacerlo.

**128)** Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández en contra de algunas consideraciones. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra, por el sobreseimiento.

## VII. EFECTOS

**129) Declaratoria de invalidez por extensión.** Debido a que adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en el considerando VI de esta resolución, se declara la invalidez por extensión del artículo 170, párrafo segundo, en su porción normativa "que hubieren cumplido treinta años al servicio del Estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

**130)** Respecto a la invalidez por extensión, las consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

**131)** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, y de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, **las declarato-**



**rias de invalidez** contenidas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

**132)** Asimismo, para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.

**133)** Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

## VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 68, párrafo tercero, en su porción normativa "o treinta años al servicio del estado", de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 20, párrafo segundo, en su porción normativa "o treinta años al servicio del estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, reformados mediante el Decreto 496/2022, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de mayo de dos mil veintidós, así como la del artículo transitorio sexto del referido decreto, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, del artículo 170, párrafo segundo, en su porción normativa "que hubieren cumplido treinta años al servicio del Estado", de la referida ley orgánica, por las razones expuestas en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Yucatán, en términos del apartado VII de esta sentencia.



QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de la procedencia de esta acción por lo que ve al artículo transitorio sexto reclamado, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de sus argumentos de ambigüedad en el plazo de las magistraturas, Pardo Rebolledo,



Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 68, párrafo tercero, en su porción normativa "o treinta años al servicio del estado", de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y 20, párrafo segundo, en su porción normativa "o treinta años al servicio del estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio sexto del Decreto 496/2022, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el cuatro de mayo de dos mil veintidós. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra, por el sobreseimiento. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 170, párrafo segundo, en su porción normativa "que hubieren cumplido treinta años al servicio del Estado", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado



VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán; y, 3) determinar que para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.

### **En relación con el punto resolutive quinto:**

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2023.

La ejecutoria relativa al amparo en revisión 2639/96 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 24, con número de registro digital: 1809.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 82/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintisiete de abril de dos mil veintitrés.

En relación con la acción de inconstitucionalidad citada, expreso mi voto concurrente sobre las razones para declarar la invalidez de los artículos 68, párrafo





tercero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 20, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del propio Estado, en sus respectivas porciones normativas "*o treinta años al servicio del estado*", que fueron reformados mediante decreto publicado el cuatro de mayo de dos mil veintidós en el Diario Oficial de esa entidad federativa.

Si bien comparto en general las razones expresadas en la sentencia, relacionadas con la vulneración de la independencia judicial, concretamente, en las garantías de permanencia, inamovilidad y carrera judicial, considero necesario y en congruencia con mi postura en asuntos que involucran el análisis de medidas legislativas que inciden en las condiciones de personas juzgadoras, exponer motivos adicionales para sostener la invalidez de las porciones normativas impugnadas.

En términos generales, la independencia judicial consiste en el deber de los tribunales de tomar sus decisiones con base en razones provenientes, exclusivamente, del derecho.

El principio de independencia tiene un carácter bifronte: por un lado, es parte del derecho subjetivo a la tutela jurisdiccional efectiva. Por otra, tiene una dimensión institucional, en cuanto regula el diseño institucional del Poder Judicial (garantías de inamovilidad, autogobierno, remuneración irrenunciable, irreducible y adecuada, etcétera), como garantía institucional de los derechos fundamentales.

Además, dicho principio tiene una dimensión objetiva (se viola si se vulneran esas garantías) y una subjetiva (se viola si se genera la percepción de que el tribunal no es independiente, aunque no haya una transgresión objetiva a esas garantías).

En el caso, considero que la afectación al principio de independencia judicial se concreta porque el supuesto relativo a "*treinta años al servicio del estado*" constituye una condición de duración del encargo de las personas Magistradas que es completamente ajena al ejercicio efectivo del tiempo que corresponde al nombramiento respectivo, el cual, conforme a la Constitución Política del Estado de Yucatán es de quince años.

Avalar la constitucionalidad de ese supuesto, implicaría aceptar que el Poder Legislativo en cualquier momento, puede modificar el encargo de los titulares de otro Poder del Estado a la luz de criterios que resulten ajenos, incluso incompatibles con los principios que enarbola la independencia judicial, como sería la prestación de un servicio en favor del Estado, aun cuando este último no guarde relación con la carrera judicial.



Ciertamente, la lógica detrás de que la duración de las magistraturas preferentemente sea vitalicia, o bien, de una duración tal que no se empalme con los "ciclos" políticos y cambios de gobierno, es precisamente evitar que las personas juzgadoras se vean afectas a las presiones o posibles interferencias del poder político, pero también que conozcan con precisión cuál será el tiempo efectivo de duración de su cargo y que éste no sea modificado arbitrariamente.

Sin embargo, la incorporación de un supuesto para la terminación del cargo de Magistrado, distinto de un plazo efectivo de ejercicio de la magistratura, como sería prestar servicios al Estado por treinta años, supone, precisamente, una variación arbitraria del esquema de inamovilidad y, por ende, de la independencia judicial.

Adicionalmente, considero que estas normas son contrarias al principio de seguridad jurídica.

La referencia "al servicio del Estado" es sobre inclusiva, pues no existen elementos normativos para efectuar una distinción específica si por "Estado" se refiere a la entidad federativa, o bien, al ente "Estado Mexicano".

Esa apertura pudiera generar escenarios de arbitrariedad al computarse dentro de esos treinta años el servicio prestado en otro orden de gobierno, incluso en otra entidad federativa, pues finalmente, todos los órdenes de gobierno conforman el "Estado Mexicano".

Incluso, de la revisión a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios del Estado de Yucatán advierto que, si bien están contemplados los empleados del Poder Judicial, el artículo 3 de esa legislación limita el concepto de "trabajador al servicio del Estado" a los que presten un servicio material en la "administración pública".

Por tanto, ante la apertura de significado de la voz "Estado", es que considero que las normas son sobre inclusivas al comprender en el cómputo de los treinta años de servicio no sólo al prestado en el Estado de Yucatán, sino también al orden federal o a otras entidades federativas.

Por estas razones, y en congruencia con el criterio que he sostenido en materia de violaciones a la independencia judicial, es que formulo el presente voto concurrente.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA (CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).**

**V. DELITO DE EXTORSIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE AL SERVIDOR O EXSERVIDOR PÚBLICO O AL MIEMBRO O EXMIEMBRO DE ALGUNA CORPORACIÓN PÚBLICA O PRIVADA QUE COMETA DICHO ILÍCITO, "SE LE SUSPENDERÁ EL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA", SIN ESTABLECER UN PARÁMETRO MÍNIMO Y MÁXIMO, IMPOSIBILITA A LA PERSONA JUZGADORA LA INDIVIDUALIZACIÓN PROPORCIONAL DE LA PENA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 236, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TAMBIÉN SE LE SUSPENDERÁ EL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).**

**VI. DELITO DE EXTORSIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN DE UNA PENA DE SUSPENSIÓN DEL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA TRANSGREDE EL PRINCIPIO**



**DE PROPORCIONALIDAD DE LA PENA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 236, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TAMBIÉN SE LE SUSPENDERÁ EL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 236, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TAMBIÉN SE LE SUSPENDERÁ EL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 236, tercer párrafo, en la porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil veintiuno.

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	7
III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	11
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Es infundada la causa de improcedencia en la que se alega que la porción normativa impugnada no viola ningún derecho.	12



		Es infundada la causa de improcedencia donde se argumenta que la CNDH no tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.	
V.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se tiene por impugnado el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, tercer párrafo, en la porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada".	19
VI.	ESTUDIO DE FONDO	La porción normativa impugnada establece: "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada". Lo que pone en evidencia que se transgrede el principio de proporcionalidad de las penas, previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal, de manera que lo procedente es declarar su invalidez.	20
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del artículo 236, en su porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil veintiuno.  La invalidez tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto impugnado. Además, dicha declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.	24
VIII.	DECISIÓN	Se declara la invalidez de la porción normativa impugnada, la cual surtirá efectos retroactivos.	25



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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra del artículo 236, tercer párrafo, en la porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil veintiuno.

## TRÁMITE

1. **Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** El tres de septiembre de dos mil veintiuno, la CNDH presentó acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México y como norma impugnada el artículo 236, tercer párrafo, en la porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** La promovente en su **único concepto de invalidez** manifestó, en síntesis, que la porción normativa impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como de proporcionalidad de las penas.

3. Lo anterior, dado que no establece un parámetro mínimo ni máximo respecto del plazo que durará la suspensión, por lo que se constituye como una sanción abierta que genera incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma.

4. Además, al no establecer los elementos necesarios que permitan su individualización se erige como una pena desproporcional que no permite graduarla teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso.



5. Posteriormente al realizar diversos planteamientos sobre los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad, la promovente agrega que el legislador no tuvo cuidado en la configuración de la agravante del delito de extorsión, específicamente al establecer la sanción de suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada, en virtud de que no la sujetó a temporalidad alguna, generando inseguridad a los sujetos de la norma.

6. La omisión en que incurre la norma no puede integrarse con lo dispuesto en otros preceptos, pues ese tipo de interpretaciones no son admisibles en materia penal, en atención al principio de legalidad. Así, se reitera que la norma no tiene un parámetro mínimo ni máximo, configurándose así una pena demasiado imprecisa. Esa incertidumbre genera inseguridad jurídica en la totalidad de sujetos involucrados.

**7. Artículos constitucionales y convencionales violados.** La CNDH considera violados los artículos 1o., 14, 16, 18 y 22 de la Constitución Federal, así como los numerales 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**8. Admisión y trámite.** Mediante auto de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 134/2021 promovida por la CNDH, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor y formulara el proyecto de resolución respectivo.

9. Por acuerdo de veinte de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la demanda de acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la Ciudad de México, para que rindieran sus informes; así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

## **10. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.**

**11. Poder Ejecutivo Local.** Este poder señaló, en síntesis, que resultaba inapropiado la acción, pues contrario a lo señalado por la promovente, la porción



normativa impugnada no viola ningún derecho, sino que facilita la actuación tanto de las autoridades como de los ciudadanos usuarios. Además de que las presuntas violaciones a la Constitución Federal y tratados internacionales son ajenas al ámbito de su competencia. Por tanto, la CNDH carece de legitimación para promover la acción.

12. Más aún, no existe argumento contundente en el que precise las razones y fundamentos por los que considera se encuentran trastocados dichos "derechos". Por el contrario, la norma combatida genera una mayor protección a los derechos humanos de las víctimas.

13. Agrega que es inatendible el acto materia de la acción de inconstitucionalidad, porque la reforma se realizó con total apego al marco constitucional tanto federal como local. Además de que, conforme al artículo impugnado, la inhabilitación, así como la suspensión para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada, será por el mismo tiempo que se determine como pena de prisión.

14. Se cumple con el principio de seguridad jurídica, porque la norma predice con certeza a quienes va dirigida ésta y en qué consiste la conducta o actividad antijurídica, así como las personas a las que se le puede atribuir y sancionar por dicha actividad ilícita. Se cumple con el principio de taxatividad, porque la norma precisa como punibilidad de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización, y en tratándose de quienes se ostenten como servidores públicos, sean miembros o ex miembros de alguna corporación de seguridad pública o privada, estas penas aumentarán al doble, procediéndose además a su inhabilitación o suspensión para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada, por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos.

15. Asimismo, afirma que la pena es proporcional con la conducta ilícita, dado que se buscó proteger la libertad y patrimonio de la población. Además, de que la norma impugnada responde a la necesidad de un instrumento de defensa de los valores fundamentales del colectivo.

16. **Poder Legislativo Local.** Este poder señaló, en síntesis, que el concepto de invalidez es infundado, porque la porción normativa impugnada no





vulnera los derechos de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad.

17. Ello, toda vez que en el artículo se establecieron tres agravantes independientes para los que cometen el delito de extorsión: a) cuando el delito se comete contra una persona mayor de sesenta años, la pena se incrementará un tercio; b) si el delito se comete por un servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad pública la pena se aumentará al doble; c) si el delito se comete por servidor público, exservidor público, miembro o exmiembro de seguridad privada la pena se aumentará al doble. Asimismo, se observa que se establecen las sanciones adicionales siguientes: destitución del empleo, cargo o comisión público; inhabilitación por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisiones públicos; suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada, por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta. Dichas sanciones están dirigidas para los sujetos siguientes: servidores públicos, exservidores públicos, miembros de una corporación de seguridad pública, exmiembros de una corporación de seguridad pública, miembros de una corporación de seguridad privada y exmiembros de una corporación privada. Por tanto, es claro que la norma impugnada cumple con el principio constitucional de proporcionalidad al establecer la posibilidad de individualizar la pena entre un mínimo y un máximo.

**18. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló opinión en esta acción de inconstitucionalidad.

**19. Manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formuló opinión en esta acción de inconstitucionalidad.

**20. Alegatos.** En acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos del Congreso y del Poder Ejecutivo, ambos de la Ciudad de México, así como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**21. Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



## I. COMPETENCIA

22. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre un precepto del Código Penal para el Distrito Federal con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. OPORTUNIDAD

23. Por regla general, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo se debe iniciar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, de conformidad con el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>3</sup>

24. El decreto mediante el que se reformó el artículo 236, entre otros del Código Penal para el Distrito Federal, se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad

<sup>1</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

<sup>2</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



el cuatro de agosto de dos mil veintiuno. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del cinco de agosto al tres de septiembre de dos mil veintiuno.

25. En el caso, la demanda fue presentada el tres de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal. Por lo tanto, si la demanda se presentó el último día del plazo para tal efecto, se debe concluir que es oportuna.

26. Importa señalar aquí que, en términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, la norma impugnada actualiza un nuevo acto legislativo, porque formó parte de un procedimiento de reforma a una ley local, se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad federativa y concurre una modificación en el sentido normativo.

27. Cabe precisar que este Tribunal Pleno ha entendido que el criterio de cambio en el sentido normativo puede actualizarse aun cuando no se haya alterado el contenido material de la porción impugnada objeto de la litis, como ocurre en el caso, pero sí se altere el precepto en el cual se inserta y tenga un efecto normativo, aunque sea tenue, en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.<sup>4</sup>

28. Ahora bien, el siguiente cuadro muestra las modificaciones que sufrió el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, mediante el decreto publicado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno:

Artículo impugnado	Artículo previo a la reforma de cuatro de agosto de dos mil veintiuno
"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le	"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le

<sup>4</sup> Al respecto, véase la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, resueltas en sesión de siete de diciembre de dos mil veinte; así como la acción de inconstitucionalidad 133/2020 resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte.



impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo, se aumentará de cuatro a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se emplee violencia física; o

"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho.

"Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo."

impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo se impondrá de tres a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos; o

"II. Se emplee violencia física.

"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho.

"Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo."



29. De la comparación anterior, se puede advertir que las principales modificaciones consistieron en que antes, el artículo impugnado establecía que las penas establecidas en ese precepto se aumentarían al doble cuando el delito se realizara por servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno, y que la inhabilitación sería de cinco a diez años; posterior a la reforma, dicha norma establece que las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad privada y que la inhabilitación respectiva será por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta.

30. Por tanto, se puede concluir que, la reforma sí implicó un cambio en el sentido normativo, aun cuando no se modificó la porción normativa impugnada, en virtud de que sí se alteró el precepto en el cual se inserta, lo que impactó el sistema normativo al que pertenece la porción impugnada.<sup>5</sup>

31. Sirve de apoyo a lo anterior la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, resueltas en sesión de diecisiete de enero de dos mil veinte, en la que se sostuvo que en virtud del decreto publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco el once de noviembre de dos mil diecisiete, el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, fue modificado en su sentido normativo,<sup>6</sup> en lo referente a la configuración del tipo

<sup>5</sup> Resulta aplicable el criterio jurisprudencial que se deriva de varios precedentes y que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65.

<sup>6</sup>

Texto anterior a la reforma controvertida	Texto a partir de la reforma impugnada
(Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016) <b>"Artículo 295.</b> Se impondrá pena de uno a tres años de prisión <b>y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> a las personas que promuevan, <i>ocasionen</i> , subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado <b>y la inhabilitación para contratar con la administración pública hasta por el lapso de 6 años.</b> "	(Reformado, P.O. 11 de noviembre de 2017) <b>"Artículo 295.</b> Se impondrá pena de uno a tres años de prisión <b>y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado <b>y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública.</b> "



penal, al suprimir como conducta delictiva que las personas *ocasionen* alguno de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese Código Penal local. Además de que también se modificó la pena de inhabilitación para contratar con la administración pública que preveía hasta por el lapso de seis años, para luego establecerla únicamente como *inhabilitación definitiva* para realizar tal contratación.

32. En esa línea, este Tribunal Pleno sostuvo que las modificaciones fueron elementos sustanciales y por ello procedía su impugnación, incluyendo lo relativo a la multa (materia de impugnación de ese precedente), porque si bien no fue modificada debido al decreto, sí se encontraba vinculada por la nueva configuración del tipo penal.

### III. LEGITIMACIÓN

33. La CNDH está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, actuando a través de su representante legítimo. Esto encuentra su fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Federal y 59, en relación con el diverso numeral 11, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>7</sup>

34. En este caso, la demanda fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH, calidad que acreditó con copia certificada de su designación por parte del Senado de la República.

35. Asimismo, su facultad de representación legal para promover acciones de inconstitucionalidad se desprende del artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

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

<sup>8</sup> "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."



36. Finalmente, del escrito de demanda se desprende que la CNDH reclama la invalidez de una porción normativa del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, pues estima que es contraria al derecho de seguridad jurídica, principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad y al principio de proporcionalidad de las penas.

37. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación, toda vez que el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su legítimo representante.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

38. Resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo Local, relativa a que la porción normativa no viola ningún derecho, sino que facilita la actuación tanto de las autoridades como de los ciudadanos. Ello, en virtud de que el análisis relativo a si la porción normativa impugnada viola o no los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto. Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>9</sup>

39. Resultan **infundadas** las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Local, relativas a que las presuntas violaciones a la Constitución Federal y tratados internacionales son ajenas al ámbito de su competencia, además de que no existe un argumento que precisara las razones por las que considera se encuentran trastocados dichos derechos, por lo que la CNDH carece de legitimación para promover la acción.

40. Lo infundado de dichos planteamientos radica en que, contrario a lo que afirma el Poder Ejecutivo Local, en el concepto de invalidez sí se plantearon

---

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

<sup>9</sup> Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.



argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada por violar diversos derechos humanos de la Constitución Federal, tales como seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad, mismos que se encuentran previstos en los artículos 14, 16 y 22 de la Ley Fundamental. Debiendo precisar que lo fundado o infundado de dichos planteamientos será parte del fondo del asunto.

41. Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal fue reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el quince de junio de dos mil veintidós; sin embargo, dicha reforma no modificó el contenido material de la porción impugnada ni implicó un efecto normativo en la porción efectivamente controvertida, pues se limitó a agregar una nueva fracción y ajustar los conectores de los otros párrafos, como se muestra con el cuadro comparativo siguiente:

Artículo impugnado	Artículo posterior a la reforma de quince de junio de dos mil veintidós
"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.	"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.
"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.	"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.
"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.	"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.





<p>"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo, se aumentará de cuatro a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:</p>	<p>"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo, se aumentará de cuatro a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:</p>
<p>"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos;</p>	<p>"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos;</p>
<p>"II. Se emplee violencia física; <u>o</u></p>	<p>"II. Se emplee violencia física;</p>
<p>"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho.</p>	<p>"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho; <u>o</u></p>
<p>"Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo."</p>	<p><u>IV. Se emplee violencia física o moral para exigir el cobro de un daño, derivado de un hecho de tránsito.</u></p> <p>"Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo."</p>

42. Posteriormente, por decreto publicado el treinta de noviembre de dos mil veintidós, se reformó el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, modificación que, básicamente, consistió en eliminar la porción efectivamente impugnada en la presente acción, como se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

Artículo impugnado	Artículo posterior a la reforma de treinta de noviembre de dos mil veintidós
<p>"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le</p>	<p>"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le</p>



impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisiones públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo, se aumentará de cuatro a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se emplee violencia física; o

"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho.

"Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como

impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por persona servidora pública o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además a la persona servidora o ex servidora pública, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cualquier cargo público o comisión.

"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo, se aumentará de cuatro a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se emplee violencia física;

"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho; o

"IV. Se emplee violencia física o moral para exigir el cobro de un daño, derivado de un hecho de tránsito.

"Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como



medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo."

medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo."

43. El referido decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, de conformidad con su artículo segundo transitorio,<sup>10</sup> esto es, el uno de diciembre de dos mil veintidós.

44. No obstante lo anterior, se debe precisar que dicha modificación no da lugar a la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos que conlleve al sobreseimiento de la presente acción, pues se trata de una norma de naturaleza penal.

45. Al respecto, es importante tener presente que en términos del artículo 73, en relación con el diverso 45, segundo párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de la materia.<sup>11</sup>

46. En efecto, ya desde la acción de inconstitucionalidad 54/2012,<sup>12</sup> este Tribunal Pleno estableció que, si bien el criterio general consiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos del precepto impugnado, lo que sucede generalmente cuando dicha norma es reformada, modificada, derogada o abrogada, en ese caso no se actualizaba el supuesto de improcedencia aludido. En esa ocasión, esta Suprema Corte consideró, en esencia, que:

<sup>10</sup> "Segundo. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México."

<sup>11</sup> "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."  
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

<sup>12</sup> Resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil trece por mayoría de siete de votos.



- Si bien la regla general es que la declaratoria de invalidez que formula la Suprema Corte de Justicia de la Nación no libera al destinatario de las consecuencias durante su vigencia, también lo es que, en materia penal, el efecto de dicha invalidez puede tener eficacia retroactiva a la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional, aun cuando la norma ya no se encuentre vigente.

- Uno de los principios que rigen en la materia penal obliga la aplicación de la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada puede haber sido reformada, modificada, derogada o abrogada, lo cierto es que sigue surtiendo efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia.

- Como la norma reformada, modificada, derogada o abrogada aún puede producir efectos jurídicos concretos, no se actualiza el supuesto de improcedencia por cesación de efectos, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe realizar el análisis sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, a fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional y los principios generales y disposiciones legales que rigen en la materia.

47. Con base en lo anterior, como se anticipó, al tratarse de una disposición de carácter penal, no procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad ya que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>13</sup> en relación con los diversos 73 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte puede dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar –y nunca a perjudicar– a todas y cada una de las personas directamente implicadas en los procesos penales respectivos.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> "Artículo 105. ...

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

<sup>14</sup> Resulta aplicable la tesis P. IV/2014 (10a.) de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS,



48. Similares consideraciones se sostuvieron al resolverse la acción de inconstitucionalidad 302/2020.<sup>15</sup>

## V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

49. De conformidad con los artículos 41, fracción I y 71 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>16</sup> por un lado, se deberá precisar las normas generales objeto del presente medio de control; por otro, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierte en la cita de los preceptos impugnados en la demanda.

50. Este Tribunal Pleno concluye que, derivado de un análisis integral del escrito de demanda, la norma efectivamente impugnada es el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, tercer párrafo, en la porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada".

## VI. ESTUDIO DE FONDO

51. La CNDH considera, en síntesis, que la porción normativa impugnada es inválida porque vulnera el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como de proporcionalidad de las penas, porque no establece un parámetro mínimo ni máximo respecto del plazo que durará la suspensión; además precisa que esta omisión no puede integrarse

---

CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.". Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, aprobado por unanimidad de once votos respecto al considerando relativo a las causas de improcedencia.

<sup>16</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. ..."

**"Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierte en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."



con lo dispuesto en otros preceptos, pues este tipo de interpretaciones no son admisibles en materia penal, en atención al principio de legalidad.

52. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que dicho argumento es **fundado** por las razones que se exponen a continuación:

53. En primer lugar, cabe destacar que en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de junio de dos mil veinte,<sup>17</sup> se declaró la inconstitucionalidad de la misma porción que aquí se analiza, esto es, "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada" prevista en aquel momento en la última parte del tercer enunciado del segundo párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, bajo la consideración esencial de que era violatoria del principio de proporcionalidad de la pena, previsto en el diverso 22 de la Constitución Federal.

54. Ahora bien, como ya quedó referido, con la reforma de cuatro de agosto de dos mil veintiuno quedó intocada dicha porción normativa; sin embargo, es necesario analizar en la presente acción su inconstitucionalidad, por las razones que ya quedaron expuestas en el apartado segundo de esta resolución, así en esta sentencia se retoman las consideraciones que rigieron en aquel precedente al tenor siguiente:

55. El artículo 22 de la Constitución Federal, en su primer párrafo, establece lo siguiente:

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

---

<sup>17</sup> Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de la Larrea. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por la invalidez contenida en la propuesta original.



56. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el legislador al configurar las leyes penales debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

57. Por tanto, al examinarse la validez de las leyes penales, se debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido; así como también debe existir la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo.

58. Así el legislador penal está sujeto a la Constitución, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad, previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal.

59. El derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador. El primero cumple con ese mandato al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada como delito. Así, la proporcionalidad en abstracto de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, etcétera.

60. Por su parte, el Juez penal es el encargado de determinar la proporcionalidad en concreto de la pena. El legislador debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

61. Por tanto, uno de los aspectos a analizar en la proporcionalidad de las penas, es que la norma otorgue al Juez penal la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, pues de lo contrario, quedaría a la arbitrariedad de aquél establecer el quantum de la misma.

62. Ahora bien, el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, reformado por Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, prevé lo siguiente:



"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos; **también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.**

"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo, se aumentará de cuatro a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se emplee violencia física; o

"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho.

"Asimismo, las penas se incrementarán en una mitad cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo."

63. En el caso concreto el tercer párrafo del artículo 236 impugnado, en su última parte, establece: "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", lo que pone en evidencia que se trata





de una pena que no respeta el principio de proporcionalidad, pues no se establece un mínimo y un máximo, a efecto de que el Juez penal esté en posibilidades de graduar la pena, siendo que ésta debería poderse individualizar atendiendo, entre otros factores, al daño al bien jurídico protegido, así como el grado de reprochabilidad atribuido al sujeto activo.

64. Además, de manera ilustrativa debe tomarse en cuenta que el artículo 56, primer párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal dispone que "La suspensión consiste en la pérdida temporal de derechos", de modo tal que también por disposición del propio código debió fijarse la temporalidad de dicha "suspensión", por ser inherente a la naturaleza de dicha pena.

65. No es óbice a lo anterior, el hecho de que los poderes demandados insinúen que la durabilidad de dicha sanción es la misma que la impuesta para la pena de prisión, dado que del análisis jurídico y gramatical no se desprende dicha interpretación, toda vez que el signo de punto y coma que utiliza la norma impugnada, en este caso, cumple la función de separar dos oraciones sintácticamente independientes. En el caso las sanciones previstas en el precepto controvertido, consistente en la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada, no establece un parámetro mínimo y máximo para su individualización, lo que genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficiente entre su imposición y la gravedad del delito cometido, al no considerarse los elementos que la autoridad judicial debe tener en cuenta para su individualización, como son la gravedad, el grado de culpabilidad del acusado, la naturaleza de la acción, los medios empleados para ejecutarla, la magnitud del daño, las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado, la forma de intervención, entre otros elementos.

66. En consecuencia, esta porción normativa transgrede el principio de proporcionalidad de las penas, previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal de manera que lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada".

## VII. EFECTOS

67. Con fundamento en el artículo 73, en relación con los diversos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I



y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la invalidez del artículo 236 en su porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, vigente del cinco de agosto de dos mil veintiuno hasta el treinta de noviembre de dos mil veintidós.

68. La invalidez tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.<sup>18</sup> Además, dicha declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

69. Asimismo, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse a la jefa de Gobierno, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la Ciudad de México, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal de la mencionada entidad federativa.

## VIII. DECISIÓN

70. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 236, párrafo tercero, en su porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de

---

<sup>18</sup> El artículo segundo transitorio del decreto impugnado establece que el mismo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Por lo que, si dicho decreto se publicó en el medio referido el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, se debe concluir que este entró en vigor el día cinco de agosto del mismo año.



México el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de este fallo.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos al cinco de agosto de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, por ende, de los párrafos del 27 al 32, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, por ende, de los párrafos del 28 al 32, respecto de los apartados I y II, relativos, respectivamente, a la competencia y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos donde se desestima la causal de improcedencia, respecto de los apartados III y IV, relativos, respectivamente, a la legitimación y a las causales de improcedencia.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a la precisión de las normas impugnadas.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 236, párrafo tercero, en su porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cuatro de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en que: 1) La invalidez decretada tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto impugnado; 2) Dicha declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resoluticos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México; y, 3) Para el eficaz cumplimiento de la sentencia también deberá notificarse a la jefa de Gobierno, a la Fiscalía General, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la Ciudad de México, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal de dicho Circuito.



### En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y aislada P. IV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, con números de registro digital: 2012802 y 2005882.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto aclaratorio** que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 134/2021.

En sesión de diez de abril de dos mil veintitrés, se resolvió por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 236, párrafo tercero, en la porción normativa: *"también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada"*, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil veintiuno.



En el estudio de fondo, la sentencia sustentó sus consideraciones en lo decidido en la diversa **acción de inconstitucionalidad 97/2019**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de junio de dos mil veinte. En ese precedente, entre otras cuestiones, la mayoría consideró infundado el concepto de invalidez formulado por la accionante, en el sentido de que una porción idéntica a la ahora impugnada, contenida en el propio artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, vulneraba el *principio de legalidad* en su vertiente de *taxatividad* pero, en suplencia de la queja, declaró que dicha porción violaba el diverso principio de *proporcionalidad de la pena*, previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no contener un parámetro mínimo y máximo.

En esa ocasión, el motivo de mi disenso –que expresé en un voto particular– fue precisamente que la segunda parte del párrafo segundo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal no era taxativa.

Pues bien, la razón por la que ahora formulo este voto aclaratorio es porque, si bien mi criterio en el precedente citado fue por la violación que advertí al principio de taxatividad (lo que fue desestimado por la mayoría) y se trataba de una disposición muy similar a la ahora analizada; lo cierto es que ese posicionamiento fue en suplencia de la queja, la cual tenía cabida porque en aquella ocasión se impugnó **la totalidad del entonces segundo párrafo**, mientras que ahora sólo se impugnó una porción normativa del actual tercer párrafo (que prácticamente reiteró el texto de aquel segundo párrafo).

En ese sentido, si **la suplencia opera respecto a lo expresamente impugnado**<sup>1</sup> y, por otra parte, mi criterio externado en el aludido precedente fue por la inconstitucionalidad **de otras partes** de aquel segundo párrafo –por violación al principio

---

<sup>1</sup> Cómo fue el caso de la **acción de inconstitucionalidad 31/2017**, resuelta en sesión de tres de octubre de dos mil diecinueve, en que se precisó que no obstante la suplencia en las acciones de inconstitucionalidad **no procedía analizar otras porciones normativas del precepto ahí impugnado porque no tenía el alcance de sustituirse o suplantar la voluntad del accionante, a fin de introducir cuestiones no controvertidas.**

No obstante, en la diversa **acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018**, resueltas en sesión de seis de julio de dos mil veinte, se señaló que el ejercicio de la suplencia de la queja *no podía llegar al extremo de obligar a este Alto Tribunal a realizar un estudio de constitucionalidad a partir de la simple invocación de un precepto, máxime si en el caso, la norma impugnada no guarda relación con la temática específica de impugnación. Voté a favor* del apartado de improcedencia (advertida oficiosamente) en que se sostuvo ese criterio. En ese sentido, con base en ese criterio, con mayor razón, no opera la suplencia cuando ni siquiera se impugna la totalidad



de taxatividad–; entonces, mi criterio en el precedente no podría reiterarse en el presente asunto, en el que sólo se impugna una porción normativa que únicamente tiene incidencia **en una de las tantas penas** que se enuncian (suspensión para ejercer actividades) por la comisión del delito de colusión que prevé el artículo 236 en cita y no, **en el tipo penal**, respecto de lo que –si se hubiera impugnado el párrafo completo– sí sería factible pronunciarse en suplencia de la queja respecto a la violación al principio de taxatividad.

En efecto –con excepción de los vicios al proceso legislativo– la litis en una acción de inconstitucionalidad se limita a las omisiones, preceptos o porciones normativas específicamente impugnados y su eventual extensión de efectos, sobre otras normas directamente relacionadas, cuando se declare su invalidez.

En esa tesitura, **estoy de acuerdo con la sentencia** en cuanto a que la porción normativa **específicamente impugnada** es inconstitucional al conculcar el principio de proporcionalidad de las penas. Ello, porque –como lo precisa la resolución– no establece un parámetro mínimo y máximo para su individualización, lo que genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficiente entre su imposición y la gravedad del delito cometido. De igual forma, no considera los elementos que la autoridad judicial debe tener en cuenta para su individualización.

**Nota:** Las sentencias relativas a la acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018, a la acción de inconstitucionalidad 97/2019 y a la acción de inconstitucionalidad 31/2017 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de mayo de 2022 a las 10:25 horas, 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 13, mayo de 2022, Tomo I, página 228; 7, noviembre de 2021, Tomo I, página 630 y 2, junio de 2021, Tomo II, página 1836, con números de registro digital: 30577, 30208 y 29898, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

de la norma y la temática de impugnación se ciñe a evidenciar la inconstitucionalidad de solo una porción de la misma, por un específico argumento de inconstitucionalidad, como lo en el caso lo es la conculcación del *principio de proporcionalidad*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA LEY DE CARÁCTER ESTATAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESAS PERSONAS.**

**V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.**

**VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, CUYA OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.**





**VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL DECRETO QUE ADICIONA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE YUCATÁN, ES SUSCEPTIBLE DE IMPACTAR DIRECTAMENTE EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, POR LO QUE DEBE ESTAR PRECEDIDA DE AQUELLA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 505, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN DE SATISFACERLO EN TORNO A UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 505, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A LOS DOCE MESES SIGUIENTES DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 505, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN PARA QUE LLEVE A CABO LA CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ÉSTA Y DENTRO DEL MISMO PLAZO EMITA LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA, SIN LIMITAR LA CONSULTA A LA PORCIÓN DECLARADA INCONSTITUCIONAL, SINO QUE DEBE TENER UN**



**CARÁCTER ABIERTO EN RELACIÓN CON CUALQUIER ASPECTO REGULADO EN LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE YUCATÁN QUE SEA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLES (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 505, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE MAYO DE 2023. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, el cual establece la obligación de los notarios públicos para que por sí o a través de colaboradores proporcionen apoyos, instrumentos y ajustes razonables, tales como un sistema braille, lectura fácil, pictogramas, intérpretes, entre otros, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

En ese sentido, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte debe resolver si la disposición impugnada de la Ley de Notariado Público del Estado de Yucatán es constitucional o si se transgredió el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, en términos de lo dispuesto por el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno.	9-10



III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Fue presentado por parte legitimada.	10-11
IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	No se actualiza la causal de improcedencia interpuesta por el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, ya que se relaciona con el estudio de fondo.	11-12
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		12-26
	<b>A. Parámetro de regularidad constitucional</b>	Se exponen los elementos mínimos, señalados por este Alto Tribunal al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, para cumplir con la obligación sobre consulta a personas con discapacidad.	13-19
	<b>B. Análisis de la norma impugnada</b>	Se analiza la adición del último párrafo a la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para las personas con discapacidad. Se concluye que la normativa impacta directamente en las personas con discapacidad, por lo que era exigible consultar a este sector de la sociedad en forma previa.  Se declara la invalidez del artículo 49, último párrafo, de la fracción V, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán.	20-26
VI.	<b>EFFECTOS</b>	<b>Declaratoria de invalidez</b>  Se precisa que la invalidez del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán surtirá sus efectos a los 12 meses de la notificación, en la inteligencia de que dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, el Congreso Local legisle.	26-29



VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se <b>declara la invalidez</b> del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 505/2022, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando V de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada <b>surtirá sus efectos</b> a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Yucatán, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos V y VI de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—<b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	29-30
------	----------	--	-------

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **treinta de mayo de dos mil veintitrés**.

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 99/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado



de Yucatán, adicionado mediante el Decreto Número 505/2022, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **PRIMERO. Publicación del Decreto.** El siete de junio de dos mil veintidós, se publicó en el Diario Oficial del Gobierno de Yucatán el Decreto Número 505/2022, mediante el cual se modificaron distintas legislaciones locales, entre ellas, se adicionó el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán para quedar de la siguiente manera:

"**Artículo 49.** Los notarios públicos, en los actos y hechos jurídicos en los que intervengan en el ejercicio de sus funciones, deberán actuar de la siguiente manera:

" ...

"V. ...

"En todo caso, podrá por sí o a través de colaboradores proporcionar apoyos, instrumentos y ajustes razonables que resulten precisos, incluyendo sistemas aumentativos y alternativos, braille, lectura fácil, pictogramas, dispositivos multimedia de fácil acceso, intérpretes, sistema de apoyos a la comunicación oral, lengua de signos, lengua dactilológico, sistemas de comunicación táctil y otros dispositivos que permitan la comunicación, así como cualquier otro que resulte necesario; ..."

2. **SEGUNDO. Presentación de la demanda.** Mediante oficio presentado el siete de julio de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, por no haberse consultado a las personas con discapacidad.



3. **TERCERO. Artículos constitucionales violados.** En la demanda, la Comisión señaló como preceptos vulnerados el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

4. **CUARTO. Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. El Decreto Número 505/2022, que adicionó el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado Yucatán vulnera el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el artículo V de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

b. De la revisión del proceso legislativo se advierte que el Poder Legislativo Local no realizó una consulta en forma previa, libre e informada, de conformidad con el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que reconoce el derecho a la consulta estrecha y en colaboración activa con dicho sector de la población.

c. A través del decreto impugnado se adiciona a la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado, un párrafo en el que se precisa que los notarios públicos podrán, por sí o a través de colaboradores proporcionar apoyos, instrumentos y ajustes razonables; sin embargo, no se realizó una consulta a las personas con discapacidad de la entidad, cuando son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, a fin de garantizar el pleno goce de sus derechos.

d. Al omitirse la consulta a las personas con discapacidad de la entidad, el contenido de la norma controvertida no atiende ni fue diseñada a partir de la perspectiva de ese sector de la población, con lo cual se ocasiona que las me-



didadas plasmadas en la norma reflejan una visión ajena a la realidad del mencionado colectivo y de sus necesidades.

5. **QUINTO. Registro y turno.** Mediante acuerdo de once de julio de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 99/2022 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. **SEXTO. Admisión.** Posteriormente, en proveído de catorce de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se les solicitó su respectivo informe, y le dio vista del asunto al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

7. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo de Yucatán.** El quince de agosto de dos mil veintidós, Ingrid del Pilar Santos Díaz, presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Yucatán, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:

a. La norma controvertida es constitucional porque la decisión de incorporar el último párrafo a la fracción V es acorde con lo dispuesto por el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, puesto que se garantiza que el ejercicio de la función notarial respete no sólo la legalidad y la validez de los hechos y de los actos jurídicos, sino también los derechos y, específicamente, la seguridad y la certeza jurídica de toda la ciudadanía sin distinción alguna.

b. Dicha fracción garantiza que las personas tengan total conocimiento del contenido del acta notarial o de la escritura pública, por lo que legislador local adicionó el párrafo impugnado con el fin de atender a las necesidades de cada persona, lo que de modo alguno puede traducirse en una violación de derechos humanos.



c. Conforme a la lectura del artículo 4, numeral 3, de la Convención se advierte que la consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que afecta a las personas con discapacidad y no cuando se toman provisiones para que una disposición ya decidida surta efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública.

d. En el presente caso no hay una cuestión novedosa que afecte al sector involucrado de manera específica, tan sólo se realiza una relación de apoyos, instrumentos y ajustes necesarios que los notarios podrían proporcionar en los actos o en los hechos jurídicos en los que intervengan.

e. En la fracción V del artículo impugnado ya se preveía que si alguno de los comparecientes fuere una persona sorda debería leer por sí misma la escritura, pero si no pudiese o no supiere hacerlo, designará a una persona que la lea por ella. Si el compareciente fuera una persona con disminución visual, designará a una persona que la lea por él, circunstancia que el notario debe asentar en el acta respectiva.

f. Lo anterior evidencia que legislador local ya había establecido la necesidad de que los notarios públicos reconocieran y se aseguran de la capacidad legal de las personas, por lo que ahora tuvo la intención de evitar que por falta de mecanismos necesarios se les prohíba a las personas de gozar de su capacidad jurídica, de ahí que se dispuso que el notario público podía emplear distintos instrumentos según las necesidades de cada persona para poder acreditar que éstas cuentan con capacidad legal.

g. Por tanto, al no tratarse de una cuestión novedosa, no se requería una consulta previa y estrecha con las personas con discapacidad, pues la norma reclamada no constituye un proceso deliberativo nuevo, sino que sólo está implementando el producto de una decisión legislativa ya preexistente.

**8. OCTAVO. Informe del Poder Ejecutivo de Yucatán.** El veinticinco de agosto de dos mil veintidós, Yussif Dionel Heredia Fritz, consejero jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán, en representación del Poder Ejecutivo de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:





a. La acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, ya que no cumple con los elementos constitutivos para su procedencia, en atención a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política del País, pues no existe ninguna violación a la Constitución.

b. La inclusión del último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado no discrimina ni excluye a las personas con discapacidad, sino que, por el contrario, tiene como propósito proteger de la forma más amplia sus derechos e intereses.

c. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé que no en todos los casos se deberá llevar a cabo la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad, por lo que la norma impugnada es constitucional.

d. La modificación controvertida prevé una disposición legal que tiene como fin que una persona con discapacidad cuente con apoyos, instrumentos y ajustes razonables necesarios para ejercer su capacidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

e. La inclusión del párrafo impugnado asegura la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad, por lo que no se requiere una consulta previa, al no estarse elaborando o legislando respecto a la creación o aplicación de una ley que pueda resultar en una afectación a los derechos de las personas con discapacidad.

f. Del análisis del párrafo impugnado se advierte que el legislador introdujo diversos medios que las personas titulares de las notarías públicas, en ejercicio de sus funciones, tienen la obligación de utilizar cuando se realicen actos en los que intervengan las personas con discapacidad; por tanto, deben proporcionar apoyos, instrumentos y ajustes razonables que resulten precisos, como pueden ser una lectura braille, una lectura fácil, multimedia de fácil acceso, intérpretes en lengua de signos, lengua táctil óptica, entre otros.



g. Estos elementos permiten que el fedatario público se cerciore de la plena voluntad de las personas con discapacidad, sin que ello se traduzca en una afectación a su esfera jurídica sino todo lo contrario, con esto se garantice que las personas con discapacidad estén debidamente asesoradas por el notario público.

h. Por tanto, en el caso no se requería una consulta previa, porque en ese supuesto solamente se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto de la norma.

9. **NOVENO. Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.

10. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil veintidós **se cerró la instrucción** del asunto y se envió el expediente a la Minisra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en



12. Lo anterior, en virtud de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Ley del Notariado Público del Estado de Yucatán y la Constitución Política del País, así como de tratados internacionales.

## II. OPORTUNIDAD

13. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.<sup>2</sup>

14. En este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el Decreto Número 505/2022, publicado el siete de junio de dos mil veintidós. Por consiguiente, **el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del ocho de junio al siete de julio de dos mil veintidós.**

15. Consecuentemente, ya que la demanda se presentó el siete de julio de dos mil veintidós, se confirma que su interposición **resulta oportuna.**

## III. LEGITIMACIÓN

16. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Esta-

---

esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

<sup>2</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



tales que considere violatorias de derechos humanos. En el caso, se impugnó el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, por falta de consulta previa a las personas con discapacidad de esa entidad.

17. Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que le corresponde a quien la preside la representación legal.

18. En el presente caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve expedido por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

19. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello**.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO

20. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán alegó que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>3</sup> en relación con el diverso 105, fracción II, de la Constitución Política del País,<sup>4</sup> porque la adición del último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley Notariado del Estado de Yucatán no transgrede ni contradice lo dispuesto en la Constitución Política del País.

<sup>3</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

<sup>4</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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



21. Sin embargo, dado que este argumento se relaciona directamente con el estudio de fondo del presente asunto; es decir, versa en definir si era necesaria o no la realización de una consulta previa a las personas con discapacidad en el Estado de Yucatán, **procede su desestimación.**

22. Finalmente, debe destacarse que este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice algún motivo de improcedencia diverso.

## V. ESTUDIO DE FONDO

23. Corresponde a este Alto Tribunal determinar si la disposición impugnada de la Ley de Notariado Público del Estado de Yucatán, en específico su artículo 49, fracción V, último párrafo, es constitucional o no constitucional ante la omisión del Congreso Local de llevar a cabo una consulta respecto de las personas con discapacidad.

24. Conviene recordar que en sus conceptos de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que la norma impugnada vulnera el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, reconocida en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el artículo V de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

25. Así, a fin de dar contestación al concepto de invalidez formulado por la accionante, a continuación, se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de las personas con discapacidad.

### **A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad**

26. Este Alto Tribunal ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a las autoridades mexicanas a consultar a las personas con



discapacidad, incluidos a los niños y a las niñas, ya sea directamente o a través de las organizaciones que las representan, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

27. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,<sup>5</sup> el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esas personas.

28. En dicho precedente, este Tribunal Pleno sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, en particular, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, además que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

29. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,<sup>6</sup> el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra.

<sup>6</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



30. En el citado asunto, se precisó que, con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.<sup>7</sup>

31. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,<sup>8</sup> este Alto Tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.

32. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consultar y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad por exigir sus derechos. Parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con esta condición son sujetas pasivas de la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Así, la ausencia de una consulta significa no considerar a las personas con discapacidad en la definición de sus propias necesidades regresando a un modelo asistencialista.

33. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,<sup>9</sup> esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con síndrome de down, las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.

34. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Dere-

<sup>7</sup> Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

<sup>8</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>9</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



chos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:

a. **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

b. **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

c. **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y en lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades que existen atendiendo al tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta





su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

d. **Informada.** A las personas con discapacidad o a las comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

e. **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

f. **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, de las organizaciones y de las autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en la que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

g. **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generan los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.



35. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

36. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general, están marginadas en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

37. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, el Pleno declaró la invalidez del Capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva" que se integra con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

38. Como se señaló en el apartado anterior, dicho asunto constituye un precedente importante en el sentido de que la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto, pero sí de determinados artículos. Dicho criterio ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020<sup>10</sup>, 179/2020<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de San Luis Potosí.



214/2020<sup>12</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>13</sup>, 121/2019<sup>14</sup>, 299/2020<sup>15</sup> y la 18/2021<sup>16</sup>.

## B. Análisis de la norma impugnada

39. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el Decreto Número 505/2022 que adicionó el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán vulnera el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el artículo V de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ya que impacta significativamente en sus derechos, por lo que el Congreso Local tenía la obligación de realizar la consulta respectiva.

40. Este Tribunal Pleno considera esencialmente **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para las personas con discapacidad que fue desarrollado en párrafos previos.

41. Para explicar esa conclusión, este Tribunal Pleno procede a analizar, en principio, si la adición de un último párrafo a la fracción V del artículo 49 de la

---

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Sonora.

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Puebla.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley General de Educación.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Guerrero.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Baja California.



Ley del Notariado del Estado de Yucatán es susceptible de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad, ya que el Congreso Local reconoce que no realizó la consulta respectiva por no ser necesaria.

42. El Decreto Número 505/2022 se publicó el siete de junio de dos mil veintidós en el Diario Oficial del Estado de Yucatán a fin de adicionar el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado de esa entidad federativa en los siguientes términos:

**"Artículo 49.** Los Notarios Públicos, en los actos y hechos jurídicos en los que intervengan en el ejercicio de sus funciones, deberán actuar de la siguiente manera:

"...

**"V.** Leer el acta notarial o escritura pública respectiva a las partes y a todos los que hubiesen intervenido en su otorgamiento, pudiendo todos ellos, repetir la lectura por sí mismos o por medio de otra persona.

"Si alguno de los comparecientes fuere una persona sorda, deberá leer por sí mismo la escritura, pero si no pudiere o no supiere hacerlo, designará a una persona que la lea por él. Si el compareciente fuera una persona con disminución visual, designará a una persona que la lea por él, dicha circunstancia se asentará en el acta respectiva.

"Para que el Notario Público haga constar que los comparecientes tienen capacidad legal, bastará que no observe en ellos las manifestaciones de incapacidad natural y que no tenga noticias de que estén sujetos a un procedimiento de interdicción en términos de la ley.

**"En todo caso, podrá por sí o a través de colaboradores proporcionar apoyos, instrumentos y ajustes razonables que resulten precisos, incluyendo sistemas aumentativos y alternativos, braille, lectura fácil, pictogramas, dispositivos multimedia de fácil acceso, intérpretes, sistema de apoyos a la comunicación oral, lengua de signos, lengua dactilológico, sistemas de co-**



**municación táctil y otros dispositivos que permitan la comunicación, así como cualquier otro que resulte necesario."**

43. De la transcripción que antecede se advierte que el legislador local estableció la obligación de los notarios públicos para que, por sí o a través de sus colaboradores, proporcionen apoyos, instrumentos y ajustes razonables tales como un sistema braille, lectura fácil, pictogramas, intérpretes, entre otros.

44. En síntesis, el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán establece una serie de acciones que deben realizar los notarios públicos de esa entidad para atender de manera adecuada a las personas con discapacidad.

45. En ese sentido, queda claro que el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán impacta **directamente en las personas con discapacidad**, de manera que era obligatorio consultarle a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su visión sobre la forma en la que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues de lo contrario, el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre la inclusión de este sector, sin tomarlos en cuenta.

46. Por todo lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Decreto Número 505/2022 por el que se adicionó el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, publicado el siete de junio de dos mil veintidós, sí es susceptible de impactar directamente en los derechos de las personas con discapacidad, por lo que era **exigible que se consultara a este sector de la sociedad en forma previa**.

47. Ahora, una vez que se dejó claro que la norma impugnada sí es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a las personas con discapacidad en forma previa a la emisión de ley impugnada, de acuerdo con los estándares señalados en páginas precedentes.



48. La accionante señala que, del estudio del procedimiento legislativo que concluyó en el decreto impugnado, se advierte que no se llevó a cabo la consulta estrecha y en colaboración de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan, por lo que debe declararse la invalidez del decreto en mención.

49. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez planteado por la Comisión promovente, ya que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente, por las consideraciones que en seguida se exponen.

50. De acuerdo con las constancias que integran el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad, se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto controvertido tuvieron lugar los hechos siguientes:

- El once de mayo del dos mil veintidós, se llevó a cabo la sesión ordinaria del Pleno del órgano legislativo de Yucatán, mediante la cual, se turnó a la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación, la *iniciativa para modificar entre otros ordenamientos la Ley del Notariado del Estado de Yucatán* y el doce de mayo del dos mil veintidós, se distribuyó la mencionada iniciativa en el seno de dicha comisión para su respectivo estudio, análisis y dictamen.

- Posteriormente, el dieciséis y veintitrés de mayo del dos mil veintidós, en sesiones de trabajo de la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación, fue analizado el dictamen de la iniciativa en comento, siendo aprobado por mayoría el día veinticinco de mayo del dos mil veintidós.

- En virtud de que el Dictamen de la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación, por el que se modifican entre otros ordenamientos la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, había sido distribuido en su oportunidad a todos y cada uno de los integrantes del Pleno, el treinta y uno de mayo del dos mil veintidós, fue sometido a votación en sesión ordinaria del Pleno de ese Congreso del Estado, el cual fue aprobado por mayoría.



• Finalmente, el siete de junio de dos mil veintidós fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el Decreto 505/2022, por el que se modifican entre otros ordenamientos la Ley del Notariado del Estado de Yucatán.

51. De lo relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que originó el decreto impugnado **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad** de manera previa a la emisión del decreto en mención.

52. Incluso, el **Poder Legislativo del Estado de Yucatán** fue puntual en señalar, al rendir su informe, que no se realizó la consulta previa a las personas con discapacidad de la entidad, por no requerirse, ya que no se trataba de una cuestión novedosa que afectara al sector involucrado de manera específica, pues tan sólo realiza una relación de apoyos, instrumentos y ajustes necesarios que los notarios podrían proporcionar en los actos o en los hechos en los que intervengan.

53. Así, de la lectura del informe **Poder Legislativo del Estado de Yucatán** se puede advertir que el propio órgano legislativo admite que **no realizó la consulta previa a las personas con discapacidad** porque, a su parecer, no era necesario.

54. Este Tribunal Pleno no desconoce que una lectura empática del decreto impugnado que adicionó el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, puede llevar a considerar que *prima facie* se buscó establecer previsiones positivas para las personas con discapacidad, como es el reconocimiento de apoyos, instrumentos y ajustes que las personas titulares de las notarías o sus colaboradoras pueden implementar en los actos en que intervenga una persona con alguna discapacidad, y que su invalidez por falta de consulta implicaría, en principio, la extracción del orden jurídico de esas disposiciones que pudieran constituir un avance en los derechos de estos grupos.

55. Sin embargo, el derecho a la consulta resulta fundamental en este caso, pues implica el respeto de la dignidad de las personas con discapacidad para que ellas determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo o de implementar



esos ajustes y sistemas de apoyos para que les sea realmente funcional. Por ende, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados, representaría de facto la supresión del carácter obligatorio del derecho a la consulta establecido en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

56. Por tales particularidades, este Tribunal Pleno considera que la emisión del Decreto Número 505 que adicionó el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós, **vulneró de manera directa el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

57. En consecuencia, en virtud de que la norma impugnada se dirige específicamente y en forma integral a las personas con discapacidad, la falta de consulta lleva a **declarar su invalidez total.**

58. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera que es **fundado** el argumento de la accionante, por lo que lo procedente es **declarar la invalidez** del último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán.

## VI. EFECTOS

59. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>17</sup> señalan que las sentencias deberán contener

<sup>17</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que, en su caso, se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos





sus alcances y efectos, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

60. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, **se declara la invalidez** del último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, adicionado mediante Decreto Número 505.

61. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020,<sup>18</sup> con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la declaración de invalidez debe **postergarse**. En este sentido, la invalidez decretada respecto del último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la

---

necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

**"Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

**"Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

**"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

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

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos relativo a los efectos.



Ley del Notariado del Estado de Yucatán **surtirá sus efectos a los doce meses** de la notificación al Congreso del Estado de Yucatán de los puntos resolutive de la presente ejecutoria.<sup>19</sup>

62. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Yucatán cumple con los efectos vinculantes precisados en el siguiente párrafo, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta de las personas con discapacidad.

63. **Se vincula al Congreso del Estado de Yucatán** para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, **la consulta a las personas con discapacidad** y, dentro del mismo plazo, emita la legislación respectiva; en el entendido de que la consulta no debe limitarse a la porción normativa declarada inconstitucional, sino que deberá tener un **carácter abierto** a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley del Notariado del Estado de Yucatán que sea susceptible de afectarles.

64. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Yucatán atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso Local pueda legislar, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>19</sup> En sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, al resolver la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, el Pleno fijó la postergación de efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Michoacán. Resuelto por mayoría de 8 votos a favor, en contra de los emitidos por el Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández, y con voto aclaratorio de la Ministra Ríos Farjat (ausencia del Ministro Pardo Rebolledo), respecto del resolutivo quinto de dicha ejecutoria. Así ha sido resuelto en los subsecuentes asuntos en la materia.



65. Debe destacarse que este criterio ha sido reiterado por el Pleno de este Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 176/2020<sup>20</sup>, 193/2020<sup>21</sup>, 78/2018<sup>22</sup>, 179/2020<sup>23</sup>, 214/2020<sup>24</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>25</sup>, y 285/2020<sup>26</sup>.

## VII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 505/2022, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando V de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada **surtirá sus efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos V y VI de esta determinación.

<sup>20</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales.

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales.

<sup>22</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos, relativo a los efectos en términos generales.

<sup>23</sup> Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos en términos generales.

<sup>24</sup> Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales.

<sup>25</sup> Resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales.

<sup>26</sup> Resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales.



CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes.



tes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta resolución, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a la porción normativa declarada inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

#### **En relación con el punto resolutiveo cuarto:**

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.

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

Firman la señora Ministra presidenta y la Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.**

**III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.**

**IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.**

**V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.**

**VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EN LOS CASOS DE LEYES QUE NO SON EXCLUSIVAS O ESPECÍFICAS EN REGULAR LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESTOS GRUPOS, LA FALTA DE CONSULTA PREVIA NO IMPLICA LA INVALIDEZ DE TODO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SINO ÚNICAMENTE DE LOS PRECEPTOS QUE DEBÍAN SER**



**CONSULTADOS Y RESPECTO DE LOS CUALES EL LEGISLADOR FUE OMISO EN LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA CONFORME A LOS ESTÁNDARES ADOPTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN LII, INCISOS A), B), C) Y E), DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 151, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS].**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN LII, INCISOS A), B), C) Y E), DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 151, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS].**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN LII, INCISOS A), B), C) Y E), DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 151, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.



## ÍNDICE TEMÁTICO

**TEMA:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) estima que el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango transgrede el derecho humano de consulta previa porque, con anticipación a su expedición, **no se llevó a cabo el procedimiento de consulta al grupo de personas con discapacidad** aun cuando prevén cuestiones relacionados con ellas.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La presente acción de inconstitucionalidad es oportuna.	7
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La CNDH es parte legitimada.	8
IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	Las partes no plantearon ninguna causal de improcedencia.	10
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Regularidad constitucional del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós.	10
VI.	<b>EFFECTOS</b>	Se declara la invalidez únicamente del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós.	29
	<b>PUNTOS RESOLUTIVOS</b>	Los puntos resolutivos son congruentes con las decisiones alcanzadas.	33

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **cinco de junio de dos mil veintitrés**.

**VISTOS** los autos para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro, y





## RESULTANDO:

### I. Presentación de la demanda

1. Por escrito presentado el dieciocho de julio de dos mil veintidós, mediante el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós; señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las mencionadas normas al Congreso y al gobernador constitucional de ese Estado.

### II. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y concepto de invalidez

2. La accionante estimó violados los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

3. Asimismo, expuso como concepto de invalidez que el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango transgrede el derecho humano de consulta previa, porque con anticipación a su expedición, **no se llevó a cabo el procedimiento de consulta al grupo de personas con discapacidad** aun cuando prevén cuestiones relacionados con ellas, habida cuenta de que:

**a.** El artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados de celebrar consultas previas con las personas con discapacidad, incluidos niños y niñas, a través de las organizaciones que los representan, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas; deber que tiene que ser cumplido por las autoridades



mexicanas al tenor de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, pues se trata de una medida obligatoria prevista en un instrumento internacional que opera de manera previa a la aprobación de normas generales legales, reglamentarias y administrativas, así como de políticas públicas vinculadas con la discapacidad.

**b.** La observación general 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad estableció que las consultas deben materializarse antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, entendiéndose por esto último toda lo que pueda afectarlas de forma directa o indirecta.

**c.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que esta consulta a las personas con discapacidad tiene como finalidad superar el modelo rehabilitador para dar paso a un modelo social, que permita su intervención en la definición de sus necesidades y abandonando su condición como sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda.

**d.** El Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, definió que la consulta debe ser previa, abierta y pública, abierta y regular; estrecha y con participación directa de las personas con discapacidad; accesible; informada; significativa; con participación efectiva; y transparente.

**e.** La disposición legal impugnada incide en la situación de las personas con discapacidad, porque establece las facultades de la Secretaría de Educación del Estado de Durango para llevar a cabo acciones tendientes a impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Estatal; para promover un programa estatal de becas para personas con discapacidad; para implementar programas de formación y certificación de intérpretes estenógrafos del español, del uso conjunto de éste y la lengua de señas, y del sistema de escritura Braille y otras tecnologías; y para celebrar convenios con los Ayuntamientos para que las bibliotecas y salas de lectura sean dotadas de equipos que permitan el acceso a las personas con discapacidad.



f. Las porciones normativas impugnadas tienen repercusión en la situación de las personas con discapacidad, en la medida en que contienen medidas que les permiten integrarse a la vida social, en especial en el ámbito educativo y cultural, a partir de la eliminación de obstáculos y barreras en el sistema educativo; además de que se trata de hipótesis legales que contribuyen al ejercicio de los derechos de expresión y acceso a la información, pues fomenta la profesionalización de la lengua de señas y la escritura Braille.

g. De un análisis del proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, se aprecia que no existió consulta previa, estrecha y activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para ese efecto; de ahí que su contenido no atiende ni fue diseñado a partir de la particular perspectiva de ese sector de la población.

### III. Admisión de la acción de inconstitucionalidad

4. Mediante proveído de dos de agosto de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la que correspondió el expediente **106/2022**, y designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

5. Por auto de tres de agosto del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran su respectivo informe.

### IV. Informe de las autoridades

6. Fue rendido en los términos siguientes:

**A. El Congreso del Estado de Durango** (por conducto de su secretario de servicios jurídicos), rindió su informe en relación con la acción de inconstitucionalidad, en el que reconoció como cierto el acto impugnado y, en síntesis, expuso lo siguiente:



**A.1.** El proceso de creación de la disposición impugnada satisfizo los requisitos constitucionales y legales, conforme se desprende de los antecedentes que integran el proceso legislativo respectivo.

**A.2.** Las iniciativas de ley fueron turnadas a la Comisión de Educación Pública para estudio, mientras que el dictamen correspondiente fue sometido a la determinación de la Legislatura Local, en términos de los artículos 93, 127, 176, 183, 184, 186, 187, 188 y 189 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

**A.3.** Las consideraciones esenciales que llevaron a aprobar la reforma fueron:

- El objetivo es fomentar el acceso abierto a la información de carácter científico, educativo, tecnológico y de innovación que se produce en la entidad federativa.

- Se procura reafirmar el compromiso con la divulgación y el conocimiento, así como en la divulgación de la tecnología y la digitalización de la información para mejorar la comunicación entre científicos, investigadores y sociedad en general.

- Es necesaria la instalación de comités escolares de salud encargado de la capacitación a la comunidad escolar sobre la aplicación de protocolos y medidas de higiene y seguridad.

- La pandemia por coronavirus requiere aprender nuevas formas de convivencia, así como revisar los insumos e infraestructura de los planteles atinentes a su saneamiento e higiene.

**A.4.** La reforma legal tiene sustento en el artículo 3o. de la Constitución Federal, en la Ley General de Educación y en la Ley Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad.

**A.5.** La norma impugnada constituye un sistema marco y, por ello, una mera base de una regulación futura más detallada para las personas con discapacidad, por lo que no resulta menester una consulta previa. Esto es, la norma no



incide en la situación de las personas con discapacidad, porque establece un contexto general que requiere de disposiciones específicas posteriores.

**A.6.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado que la falta de consulta no implica la invalidez de todo el cuerpo normativo, sino sólo de los preceptos que afectan al grupo vulnerables, en términos de lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 121/2020, 131/2020, 179/2020, 193/2020, 214/2020 y 18/2021.

**B.** El **gobernador del Estado de Durango** (por conducto de su consejero general de Asuntos Jurídicos), rindió su informe en el que se limitó a reconocer como cierto el acto impugnado, sin esgrimir argumentos en su defensa.

## V. Cierre de Instrucción

7. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de once de noviembre de dos mil veintidós, se tuvieron por recibidos los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (accionante).

8. Finalmente, por auto de cinco de diciembre del mismo año, se declaró cerrada la instrucción.

## CONSIDERANDO:

### I. Competencia

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango.



## II. Oportunidad

10. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución", las cuales "podrán ejercitarse, dentro de los **treinta días naturales** siguientes a la fecha de la publicación de la norma" impugnada; mientras que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente". Lo que permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, **sin que deban excluirse los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

11. En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el **jueves dieciséis de junio de dos mil veintidós**; de ahí que el plazo de treinta días naturales para ejercer la acción de inconstitucionalidad **corrió del viernes diecisiete de junio al sábado dieciséis de julio siguientes**.

12. Por tanto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue presentado **el lunes dieciocho de julio de dos mil veintidós** mediante el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el día hábil inmediato siguiente al último del plazo que fue inhábil, es claro que la promoción de la acción resulta **oportuna**.



### III. Legitimación

13. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que este Alto Tribunal conocerá de las acciones de inconstitucionalidad contra normas de carácter general promovidas por "La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes** de carácter federal o **de las entidades federativas**, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte**. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas".

14. Disposición que ha sido interpretada en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.",<sup>1</sup> conforme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

15. En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta **María del Rosario Piedra Ibarra**, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República para el periodo del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

16. Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós –por considerarlo

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 7/2007 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página mil quinientos trece, registro digital: 172641.



violatorio del derecho a la consulta previa a grupos de personas con discapacidad en el ámbito del derecho humano a la educación–, es evidente que la Comisión **tiene la legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad.

#### IV. Causas de improcedencia

17. Las partes no plantearon causas de improcedencia ni de oficio se advierte la actualización de alguna, por lo que procede emprender el análisis de los conceptos de invalidez.

#### V. Estudio de fondo

18. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, vulnera el derecho a la consulta de las personas con discapacidad reconocido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que se trata de porciones normativas estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación inclusiva.

19. Es **fundada** esta violación, sobre lo cual es necesario destacar que, en múltiples precedentes construidos a partir de las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017<sup>2</sup> y 68/2018,<sup>3</sup> este Alto Tribunal reconoció

<sup>2</sup> Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; respecto a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

<sup>3</sup> Fallada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa; respecto a declarar la invalidez de los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.





que la obligación de consultar a las personas con discapacidad, aun cuando no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución Federal ni en una ley o reglamento específico, lo cierto es que está establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual tiene rango constitucional conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."<sup>4</sup> disposición convencional que se reproduce a continuación:

#### "Artículo 4. Obligaciones generales. ...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, **los Estados Parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.**"

20. La razón que subyace, en primer lugar, a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda<sup>5</sup>– favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones

<sup>4</sup> Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de dos mil catorce, Tomo I, página doscientos dos, registro digital: 2006224.

<sup>5</sup> Es ilustrativa la tesis 1a. VI/2013 (10a.), de rubro: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página seiscientos treinta y cuatro, registro digital: 2002520.



relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

21. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

22. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas.

23. Por tanto, el derecho a **la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.** Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

24. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015,<sup>6</sup> que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una **formalidad esencial del procedimiento legislativo,**

<sup>6</sup> Fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, con voto en contra de los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Luna Ramos; respecto de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.



cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

25. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de ese grupo vulnerable, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

26. Dentro del desarrollo jurisprudencial sobre el tema, uno de los precedentes más importantes es la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>7</sup> en la que este Alto Tribunal señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consulta previa, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la forma en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en la iniciativa como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además,

<sup>7</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; respecto de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.



de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que los representan.

• **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible y claro, en formato de lectura fácil, adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el Braille y la comunicación táctil. Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

• **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

• **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

• **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se analice y tome en cuenta su opinión, con el propósito de que no se reduzca su intervención a una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones,



principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales –condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera–.

• **Transparente.** Es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

27. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales –criterio que ha sido reiterado entre múltiples precedentes–.

28. De manera más reciente, este Tribunal Pleno, por falta de consulta a las personas con discapacidad, **declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla, Guerrero, Baja California, Chiapas, Yucatán, Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Ciudad de México, respectivamente** –algunas en relación con el decreto de expedición de la ley y otras en relación con decretos de reforma–, a través de las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020,<sup>8</sup> 193/2020,<sup>9</sup> 179/2020,<sup>10</sup> 214/2020,<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>9</sup> Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>10</sup> Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>11</sup> Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



131/2020 y su acumulada 186/2020,<sup>12</sup> 299/2020,<sup>13</sup> 18/2021,<sup>14</sup> 291/2020,<sup>15</sup> 239/2020,<sup>16</sup> 178/2020,<sup>17</sup> 240/2020,<sup>18</sup> 129/2020,<sup>19</sup> 207/2020,<sup>20</sup> 168/2020 y su acumulada 177/2020,<sup>21</sup> 71/2021,<sup>22</sup> 29/2021<sup>23</sup> y 109/2021.<sup>24</sup>

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>12</sup> Resueltas el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>13</sup> Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>14</sup> Resuelta el doce de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>15</sup> Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>16</sup> Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>17</sup> Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>18</sup> Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>19</sup> Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>20</sup> Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>21</sup> Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>22</sup> Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



29. Específicamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2019,<sup>25</sup> declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

30. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

31. Cabe precisar que en las acciones de inconstitucionalidad referidas en las líneas precedentes, **este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

32. En efecto, a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que la determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad, que permitan considerar que la ley tiene como objeto específico su regulación.

33. Así, se determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que

<sup>23</sup> Resuelta el treinta de junio de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>24</sup> Resuelta el treinta de junio de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>25</sup> Fallada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general estén inmiscuidos, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.**

34. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

35. Pues bien, en el caso, la accionante impugnó el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, que se reproduce a continuación:

**"Artículo 21.** Corresponden a la Secretaría, las siguientes atribuciones:

"...

**"LII.** Las demás que con tal carácter establezca esta ley y otras disposiciones aplicables. Para tales efectos, llevara a cabo entre otras acciones:

**"a)** Hacer los ajustes curriculares a los programas de educación, para la incorporación y oportuna canalización de las **personas con discapacidad** en todos los niveles del Sistema Educativo Estatal; así como verificar el cumplimiento de las normas para su integración educativa en apego a lo establecido a la Ley Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad;

**"b)** Promover el establecimiento de un programa estatal de becas educativas y becas de capacitación para **personas con discapacidad** en todos los niveles del Sistema Educativo Estatal;

**"c)** Diseñar e implementar programas de formación y certificación de intérpretes estenógrafos del español y demás personal especializado en la difusión y uso conjunto del español y la Lengua de Señas; así como de las formas de comunicación de las **personas con discapacidad visual** entre ellas el sistema de escritura Braille y otras tecnologías; ...





"e) Firmar convenios de colaboración con los ayuntamientos, a fin de que en las bibliotecas y salas de lectura, entre otros, se incorporen equipos de cómputo con tecnología adaptada, escritura e impresión en el Sistema de Escritura Braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas que permita su uso a las **personas con discapacidad**; ..."

36. Como se ve, esta porción normativa –apreciada en relación con el artículo 10 del mismo ordenamiento legal—<sup>26</sup> forma parte de la regulación que otorga atribuciones a la Secretaría de Educación del Estado de Durango, facultándolo en concreto para realizar las acciones siguientes:

- Ajustar los programas de educación para integrar a las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Estatal y verificar que esa integración se haga con apego a la Ley Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad.<sup>27</sup>

- Crear un programa estatal de becas educativas y de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Estatal.

- Implementar programas de formación y certificación de personal especializado en el uso conjunto del español y la lengua de señas, y de toda forma de comunicación útil para las personas con discapacidad visual como lo son el sistema Braille y otras tecnologías.

- Firmar convenios de colaboración con los Ayuntamientos para lograr que en las bibliotecas y en salas de lectura, entre otros, se incorporen equipos de cómputo, escritura e impresión en los que se aplique el sistema Braille, además de otras herramientas útiles para las personas con discapacidad como son

<sup>26</sup> "Artículo 10. El Poder Ejecutivo del Estado de Durango ejercerá sus funciones en materia educativa, por conducto de la **Secretaría de Educación, dependencia a la que en lo sucesivo se le denominará Secretaría**, que tendrá las facultades, atribuciones y obligaciones que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; las que le corresponde ejercer conforme a la Ley General de Educación, a la presente ley y otras disposiciones normativas."

<sup>27</sup> Esta legislación local fue abrogada por virtud de la expedición de la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial el diez de junio de dos mil dieciocho.



ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas.

37. Este Tribunal Pleno considera que estas disposiciones son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad.

38. En efecto, el ajuste de los programas de educación para integrar a las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Estatal y la verificación de que esto se haga conforme a la legislación especializada repercute evidentemente en la forma en que toda persona con discapacidad puede participar del servicio público de educación.

39. Por su parte, la creación de becas educativas para personas con discapacidad y para la capacitación para atender las necesidades de este grupo en todos los niveles del Sistema Educativo Estatal implica una medida directamente relacionada con su acceso real y efectivo al servicio público de educación.

40. Además, las medidas para garantizar la formación de personal que esté capacitado en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura Braille, así como para equipar las bibliotecas y las salas de lectura con equipos de cómputo, escritura e impresión en los que se aplique el sistema Braille y otras herramientas útiles para las personas con discapacidad, incide en la situación de estas personas, sobre todo de aquellas con discapacidad auditiva o visual.

41. Sin embargo, este Tribunal Pleno no aprecia que se haya respetado el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad, ya que, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto No. 151, no se realizó la consulta exigida en ninguna de sus fases, pues sólo se suscitó la presentación de la iniciativa por parte de diversos diputados, su turno a las Comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado.

42. Ciertamente, dicho procedimiento legislativo se desarrolló como sigue:

- El catorce de marzo de dos mil veintidós, los diputados Joel Corral Alcantar, Gerardo Galaviz Martínez, Silvia Patricia Jiménez Delgado, Alejandro Mojica



Narváez, Teresa Soto Rodríguez y Fernando Rocha Amparo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIX Legislatura, presentaron **iniciativa** con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología y de la **Ley de Educación del Estado de Durango**; iniciativa que fue turnada a la Comisión de Educación Pública en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintidós.

- El veintiocho de marzo de dos mil veintidós, los diputados Christian Alan Jean Esparza, Alejandra Del Valle Ramírez, Ofelia Rentería Delgadillo, Eduardo García Reyes, Sandra Lilia Amaya Rosales, Marisol Carrillo Quiroga y Bernabé Aguilar Carrillo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional de la LXIX Legislatura, presentaron **iniciativa** con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la **Ley de Educación del Estado de Durango**; iniciativa que fue **turnada a la Comisión de Educación Pública** en sesión de veintinueve de marzo de dos mil veintidós.

- En el dictamen elaborado por esa Comisión se precisó que, aun cuando las iniciativas se vinculaban con el acceso abierto a la información científica, tecnológica y educativa en la entidad federativa y con la implementación de medidas y protocolos de higiene y seguridad, se incluyeron otras adecuaciones.

- En sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el dictamen de mérito fue **sometido al Pleno del Congreso del Estado de Durango**, el cual, en vista de que a ningún diputado presente le interesó discutir en lo general y en lo particular dicho asunto, por unanimidad de votos fue **aprobado** el decreto propuesto.

- El siete de junio de dos mil veintidós fue **sancionado** por el gobernador del Estado de Durango el decreto en comento, el cual fue **publicado** el dieciséis de junio de ese mismo año en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

43. Como se observa, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto de reforma que contiene la disposición legal en estudio, no se realizó la consulta a las personas con discapacidad y, menos aún, que satisficieran el estándar mínimo exigible a las consultas mencionadas conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte.



44. Esto es, durante ese proceso legislativo en el seno del Congreso Local, en las Comisiones o en el debate, no se advierte la participación de personas con discapacidad y/o de las organizaciones que los representan y, más aún, no existe constancia alguna que revele que se practicó con ellos una consulta, pues no se aportó la convocatoria específicamente dirigida a estas personas y a las organizaciones que pueden apoyarlas, en la que se les hubiera informado de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que podrían participar tanto en el proyecto de iniciativa como en el proceso legislativo, dentro del cual se debió garantizar su participación de manera previa al dictamen y durante la discusión del Pleno del órgano deliberativo.

45. Por tanto, es claro que no se practicó una consulta con las exigenciaspreciadas en párrafos precedentes, es decir, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, de manera accesible a sus capacidades, a partir del conocimiento oportuno de la información relevante, de manera significativa, transparente y garantizando su participación efectiva.

46. A mayor abundamiento, debe destacarse que las autoridades locales aducen, como argumento para justificar la falta de consulta, el hecho de que, a su decir, la norma impugnada constituye un sistema marco y, por ello, una mera base de una regulación futura más detallada para las personas con discapacidad, por lo que no resulta menester esa consulta.

47. Sin embargo, de los textos constitucional y convencional, sobre todo del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no es viable inferir como supuesto de excepción del deber de realizar una consulta previa, el hecho de que las disposiciones expedidas por el legislador aborden principios y obligaciones generales a modo de "ley marco", dado que, finalmente, se trata de una legislación que introduce –adopta– decisiones sobre cuestiones relacionadas con ese grupo, lo que basta para que se configure la obligación de consulta.

48. Además, contrariamente a lo sostenido por las autoridades demandadas, el precepto legal impugnado no se limita a establecer un contexto general que requiere de disposiciones específicas posteriores para concretarse, ya que contiene obligaciones que deben implementarse de manera inmediata por la



autoridad educativa local, como lo son, se insiste, ajustar los programas de educación para integrar a las personas con discapacidad, crear becas educativas para personas con discapacidad e implementar recursos materiales y humanos que apliquen el sistema Braille y otras herramientas útiles para las personas con discapacidad visual o auditiva.

49. Así, dado que las acciones implementadas a través del el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, inciden en las personas con discapacidad en los términos ya apuntados, no puede concluirse por este Alto Tribunal que el legislador local haya estado eximido de cumplir con su deber de consultar a las personas con discapacidad en la entidad federativa, máxime que esa norma no puede considerarse una reiteración exacta del contenido de las leyes generales que regulan la facultad de desarrollar políticas públicas concretas a efecto de garantizar el derecho a una educación inclusiva de las personas con discapacidad.

50. En efecto, de la comparación del contenido de las normas generales contenidas en la Ley General de Educación y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad con el contenido de las porciones normativas impugnadas –reproducidas en párrafos precedentes–, que se refieren al ajuste de los programas para integrar a las personas con discapacidad, a la creación de un programa de becas educativas específico para ese grupo vulnerable, y a la integración de la lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura Braille en el sistema educativo, se advierte que existen diferencias, se refieren a autoridades diversas o simplemente operan en otro ámbito de gobierno, según se aprecia del cuadro siguiente:

Ley General Educación <sup>28</sup>	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad <sup>29</sup>
"Artículo 62. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles,	"Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de

<sup>28</sup> Se advierte que dicha ley general fue impugnada ante este Pleno a través de la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**, fallada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno en el sentido de declarar



con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, y

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"**Artículo 65.** Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el

las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones: ...

"VI. Proporcionar a los estudiantes con discapacidad materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros en braille, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de lengua de señas mexicana o especialistas en sistema braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación con calidad;

"VII. Incluir la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y privada, fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de los alumnos con discapacidad; ..."

"**Artículo 13.** En el Sistema Nacional de Bibliotecas y salas de lectura, entre otros, se incluirán equipos de cómputo con tecnología adaptada, escritura e impresión en el Sistema de Escritura Braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas que permita su uso a las personas con discapacidad."

su invalidez –en la parte conducente–, precisamente, por la falta de consulta a personas con discapacidad.

<sup>29</sup> Esa ley general no ha sido impugnada, por lo que a la fecha el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado respecto al deber de hacer consultas a las personas con discapacidad.



ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

51. Así, el cumplimiento por parte de las ahora autoridades demandadas de las obligaciones de rango constitucional correlativas a respetar el derecho a una educación inclusiva y, en todo caso, a un deber de armonizar su normatividad a las leyes generales no puede servir de excusa para dejar de cumplir con la obligación, también de rango constitucional, relativa a **consultar a las personas con discapacidad** respecto de medidas legislativas como las analizadas en este asunto que potencialmente afectan sus derechos y a la **obligación de garantizar que participen efectivamente en la toma de decisiones** para que sea escuchada su perspectiva de forma autónoma.



52. Bajo el mismo criterio y similares consideraciones, este Tribunal Pleno falló la acción de inconstitucionalidad 206/2020<sup>30</sup> en sesión de seis de junio de dos mil veintidós.

53. Luego, este Tribunal Pleno considera que el legislador local estaba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad previamente a haber aprobado la norma impugnada, toda vez que, se insiste, en su contenido se incluyen disposiciones que potencialmente afectan los derechos de las personas con discapacidad.

54. En atención a lo hasta aquí expuesto, **se impone declarar la invalidez del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango**, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

## VI. Efectos

55. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>31</sup> las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas

<sup>30</sup> Por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>31</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

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

**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.





o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada. Sobre lo cual resulta aplicable la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."<sup>32</sup>

56. A partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 fallada el uno de marzo de dos mil veintiuno,<sup>33</sup> este Tribunal Pleno destacó una evolución de criterio en cuanto a que, la determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las personas con discapacidad –en lo que interesa– tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad –porque la ley tiene como objeto específico su regulación– o no.

57. Esta determinación, que se insiste, constituyó una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que, en el supuesto de que un decreto de reforma o de expedición de un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar todo el decreto. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese decreto.

58. En el asunto que se resuelve, sólo se impugnó el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su

---

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. ..."

<sup>32</sup> Jurisprudencia P./J. 84/2007 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página setecientos setenta y siete, registro digital: 170879.

<sup>33</sup> En el tema de trato, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, en el que el legislador federal reguló ciertos aspectos de la educación inclusiva; decreto respecto del cual el propio legislador local, en sus considerandos segundo y quinto, hizo destacar, por una parte, que "el objetivo de la primera iniciativa es fomentar el acceso abierto a la información de carácter científico, educativo, tecnológico y de innovación que se produce en nuestro Estado" y, por otra, "la segunda iniciativa tiene por objetivo la instalación de comités escolares de salud, quienes se encargarán de la capacitación de padres de familia, personal administrativo, docente y alumnos sobre la aplicación de los protocolos establecidos y las prácticas de higiene y seguridad"; lo que revela que **ese decreto de reforma tiene un ámbito material y personal más amplio, que desborda la regulación de personas con discapacidad**, puesto que, aunque finalmente se expidieron normativos que las atañen, no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva.

59. Así, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada no tiene un impacto en todo el decreto de reforma, ya que éste no tuvo como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo local.

60. Por tanto, dada la facultad de este Tribunal Pleno de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, evitar que se generen daños a la sociedad, mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada, **se declara la invalidez únicamente del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del Decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós.**

61. Al respecto, con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>34</sup> así como con apoyo en la ya citada jurisprudencia

<sup>34</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.", la invalidez declarada no tendrá efectos retroactivos, pero surtirá efectos a partir de los doce meses siguientes a la notificación que se haga al Congreso Local de los puntos resolutive de esta resolución a efecto de que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las porciones normativas que se declaran inválidas, lo que, además, permite al Congreso del Estado de Durango atender a lo resuelto en la presente ejecutoria, sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda cumplirla.

62. Invalidez que no se limita a la expulsión del orden jurídico de la disposición legal declarada inconstitucional, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente –cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación– y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda en materia de educación inclusiva.

63. En el entendido de que la consulta no debe limitarse al precepto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Durango, que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, reformado mediante el Decreto No. 151, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando V de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Durango, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo,



previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos V y VI de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos 49 y 50, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando VI, relativo a los efectos, consistente en deter-



minar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando VI, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta resolución, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a la porción normativa declarada inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

#### **En relación con el punto resolutiveo cuarto:**

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

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

Firman la señora Ministra presidenta y el Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SUS EFECTOS Y ALCANCES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY NÚMERO 677 EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA SOLICITAR LA INTERVENCIÓN DE AQUÉLLAS POR LA AUTORIDAD JUDICIAL RECAE EN LA AUTORIDAD FEDERAL QUE FACULTE LA LEY O EL TITULAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE.**

**IV. DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. LA APORTACIÓN VOLUNTARIA DE LAS COMUNICACIONES POR ALGUNO DE LOS PARTICULARES INVOLUCRADOS EN ELLAS NO LO VULNERAN.**

**V. MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. SU TITULAR ES EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DENOMINADO FISCALÍA GENERAL.**

**VI. DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA FISCALÍA ESPECIALIZADA DE LA ENTIDAD CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR A LA AUTORIDAD JUDICIAL LA INTERVENCIÓN DE AQUÉLLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY NÚMERO 677 EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. LA PREVISIÓN DE QUE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN CONTAR, AL MENOS, CON LAS CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUCIONES DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA DE LA**



**PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO IMPLICA QUE ÉSTAS CUENTEN CON LA ATRIBUCIÓN DE SOLICITAR A LA AUTORIDAD JUDICIAL COMPETENTE LA AUTORIZACIÓN PARA ORDENAR LA INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY NÚMERO 677 EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY NÚMERO 677 EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY NÚMERO 677 EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de noviembre de dos mil diecinueve.

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.—Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y



Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

**Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**

- A. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- B. Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

**Norma general cuya invalidez se reclama:**

Artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son, en síntesis, los siguientes:

El artículo 54, fracción VIII, de la Ley número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas para dicha entidad, el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables, por lo que vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, ya que contradice el mandato del numeral 16 de la Constitución Federal, el cual establece que dicha atribución corresponde exclusivamente a la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

El principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica se vulnera, entre otros supuestos, cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el Texto Constitucional.





De manera específica, el promovente aduce que se transgreden los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como el numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La disposición impugnada está comprendida en el título tercero denominado "Del mecanismo Estatal", capítulo sexto, de rubro "De la Fiscalía Especializada". La norma impugnada prevé como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos vinculados con la Desaparición de Personas del Estado de Veracruz; una facultad que, conforme al párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Federal, corresponde exclusivamente a las autoridades federales o al titular del Ministerio Público Local, el cual en el caso concreto es el fiscal general de esa entidad federativa.

El promovente puntualiza que la autoridad competente, en términos de la Constitución Federal, para solicitar al Juez Federal la intervención de comunicaciones, que en el ámbito local es el titular del Ministerio Público, quien en el caso del Estado de Veracruz es el fiscal general, tal como se precisa en el artículo 67, fracción I, inciso a), de la Constitución Política del Estado de esa entidad federativa.

En ese orden de ideas, esa facultad no es propia de una Fiscalía Especializada, pues se encuentra subordinada a la Fiscalía General de esa entidad y, por tanto, la Constitución Federal no la faculta para solicitar de manera directa la intervención de comunicaciones.

Aclara que una ley tan importante como es la que regula la materia de desaparición de personas para la entidad federativa de Veracruz, debe ser lo más clara posible, máxime que su objetivo es preservar la vida y, por ello, debe abarcar todos los derechos humanos, como lo es el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, con la finalidad no sólo de evitar vulnerar el derecho previsto en el artículo 16 constitucional, sino también de evitar dilaciones en el procedimiento que tengan como consecuencia la violación de los derechos de las víctimas directas o indirectas.



Los derechos de las víctimas no abarcan sólo el encontrar el paradero de sus familiares, sino también de poder acceder a la justicia mediante mecanismos eficaces que les permitan conocer la verdad sin dilaciones, por lo que las facultades de la Fiscalía Especializada deben ser acordes al parámetro de constitucionalidad para garantizar la seguridad jurídica y el principio de legalidad en todas sus actuaciones.

Al otorgar la atribución de solicitar la intervención de comunicaciones a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas, la ley impugnada genera una incertidumbre jurídica que vulnera el artículo 14 constitucional.

La Comisión precisa que no pasa inadvertido que el artículo 70, fracción VIII, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, tiene entre sus facultades "solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones ..."

Asimismo, el artículo 71 de esa ley general establece que las Fiscalías Especializadas locales deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70.

Ello podría interpretarse que la ley general mandata que las Fiscalías Especializadas Locales deben tener la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Sin embargo, el Texto Constitucional es tajante en señalar que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

La norma impugnada constituye una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como para alcanzar los objetivos planteados en la resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sos-



tenible", al ser un marco normativo que se decanta por establecer restricciones al acceso a la información sobre el ejercicio de los derechos humanos.

TERCERO.—**Preceptos que se consideran vulnerados.** Artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 24, numeral 3, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

CUARTO.—**Admisión.** Mediante proveído de veinte de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 77/2018 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.<sup>1</sup>

Por auto de veintiuno de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación.

Se debe tener mucho cuidado al definir lo que se considera una violación a los derechos humanos de personas que sean sometidas a una intervención telefónica y por el otro de las víctimas directas e indirectas de delitos de alto impacto que requieren necesariamente de acciones invasivas como la consistente en una intervención de ese tipo, que no se libra al arbitrio de quien lo solicita, sino siguiendo los extremos del artículo 16, párrafo doce, constitucional, en el que se establece que exclusivamente la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier

<sup>1</sup> Foja 23 del expediente.



comunicación privada. Para ello deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; además el artículo constitucional introduce una negativa cuando dice que la autoridad judicial federal no podrá otorgar esas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de comunicaciones del detenido con su defensor.

La Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz tiene como propósito principal establecer la distribución de competencias y las formas de coordinación entre el Estado y sus Municipios, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas y esclarecer los hechos, en una entidad donde el registro oficial es de 3,600 desaparecidos, tan sólo en el sexenio de 2010 a 2016. Dicho ordenamiento busca prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados señalados en la ley general.

El objetivo de la ley es establecer el mecanismo estatal de coordinación en materia de búsqueda de personas; crear la Comisión Estatal de Búsqueda, garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas, así como la atención, asistencia, protección y, en su caso, reparación integral y garantías de no repetición, en términos de esa ley y la legislación aplicable. También busca garantizar la participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación. El argumento total del demandante consiste en que el artículo 54, fracción VIII, de la Ley 667 en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al otorgar la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones al fiscal especializado en materia de desaparición de personas.

Dicho precepto no cambia la situación prevista en el artículo 16 constitucional, porque la referencia del Juez competente es a un Juez Federal, y sólo extiende hacia la figura del fiscal especializado en materia de desaparición de personas la facultad de formular la solicitud correspondiente. Ese acto no invo-



lucra una exclusividad tan literal como la referente a la actuación de la autoridad judicial federal; se traduce en un acto de coadyuvancia con el fiscal general del Estado en calidad de fiscal especializado para el caso de desaparición de personas, evitando con ello formulismos procedimentales o trámites burocráticos, respetando así el sentido del artículo 17 constitucional. Por tanto, dotar de la facultad de hacer única y exclusivamente la solicitud de intervención de las comunicaciones, sigue estando a disposición de la autoridad judicial federal quien se constreñirá al mandato constitucional.

Tampoco se vulnera el principio de legalidad, pues la facultad que concede el artículo combatido sigue siendo depositada en un fiscal, que al estar especializado en una materia como otro fiscal que no está facultado para hacer la investigación de los hechos y le corresponde la carga de la prueba en el proceso penal.

Luego, la autoridad difiere de que la solicitud de intervención de comunicaciones por parte del fiscal especializado en materia de desaparición de personas violenta, retrase o perjudique la acción de la justicia. Máxime que la facultad sigue estando prevista para el fiscal general del Estado, por lo que el fiscal especializado sólo coadyuvaría en esta materia evitando formalismos procedimentales y burocráticos ejerciendo más rápida y eficazmente la búsqueda de personas desaparecidas, lo cual es un reclamo popular.

**SEXTO.—Informe del Poder Legislativo.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave sostuvo la constitucionalidad de la norma impugnada.

En primer término aclara que el Decreto 677 en Materia de Desaparición Forzada de Personas de esa entidad cumplió a cabalidad con el procedimiento legislativo previsto en los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de ese Estado.

Respecto a la ley general, las iniciativas presentadas ante el Senado consideraron que era necesario emitir la ley que permitiera prevenir, investigar y sancionar el delito de desaparición forzada, para lo cual, al emitirse el dictamen correspondiente, definió que la ley debe reunir como mínimo diversos principios,



bases y directrices, así como la distribución de competencias y obligaciones de los tres órdenes de gobierno. Entre ellas destaca la creación de las Fiscalías Especializadas en Materia de Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición de Personas para la Federación y para las entidades federativas.

En el dictamen emitido en la Cámara de Senadores se establece un título denominado competencia de los delitos. En dicho apartado el legislador buscó delimitar adecuadamente la intervención de la autoridad federal y de las autoridades locales.

También existió en la iniciativa el apartado que se refiere a las fiscalías especializadas, el cual hace referencia a que era necesario crear esas fiscalías especializadas adscritas a la Procuraduría General de la República y las Fiscalías o Procuradurías de los Estados, y se determinó el catálogo de sus facultades, entre ellas, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Alega que la ley impugnada respeta los estándares y principios que emanan del trabajo legislativo planteado en la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de conformidad con la exposición de motivos, cuyos argumentos resultan el verdadero espíritu de la ley general.

La ley número 677 crea diversos órganos estatales a los que dota de facultades idénticas a los de la Federación, en la materia de que se trata, de acuerdo con los lineamientos del artículo 2, fracción I, de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

La licitud de las atribuciones y del fin que se impone la propia ley general tiene fundamento en el mandato contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), segundo párrafo, constitucional.

Por esa razón, la ley general definirá la organización y facultades de los entes que ejercerán la prevención, investigación y sanción de dichos delitos.



El legislador de Veracruz retomó el espíritu de la ley general, y emitió una ley apegada a las bases y principios que ella señala. Para demostrarlo, se remite al título quinto relativo a las Fiscalías Especializadas.

De acuerdo con el mandato impuesto por la ley general, el Congreso dotó al órgano investigador en materia de desaparición de personas de las facultades que plasmó en el numeral 54 de la ley local.

En la práctica, el hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pida que sólo el fiscal general del Estado sea quien tenga la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones, violenta el principio de efectividad y exhaustividad previsto en el artículo 5, fracción I, de la ley general, pues quien integra y conoce las carpetas iniciadas con la desaparición de personas, es el fiscal especializado quien tiene a su cargo dichas indagatorias. Él recibe las denuncias e integra las investigaciones, por lo que resultaría dilatorio y burocrático que el fiscal especializado solicite a su superior jerárquico y a su vez a la autoridad federal una orden para intervenir comunicaciones, situación que también violenta la debida diligencia con la que deben actuar los investigadores.

Por ello, propone que se declare infundado e inoperante el concepto de invalidez. Concluir lo contrario sería sostener también que resulta inconstitucional la fracción VIII del artículo 70 y el primer párrafo del diverso 71 de la ley local impugnada.

**SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.** Considera que es infundado el concepto de invalidez.

De la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se desprende que las razones en las que el legislador basó su razonamiento para determinar la homologación de criterios en la materia obedecen a los estándares internacionales establecidos en diversos organismos de los que forma parte el Estado Mexicano.



El legislador federal hizo énfasis en la inmediatez que requiere la atención de los delitos de desaparición forzada, pues burocratizar las investigaciones de dichos delitos podría contribuir a la dilación injustificada en la localización de la víctima.

La mencionada ley general tiene como objetivo homologar los protocolos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas, así como dotar a las entidades federativas de unidades especializadas y de legislaciones que cumplan con los estándares internacionales suscritos por México, así como dotar de inmediatez a la investigación en esa materia, fomentando la cooperación de los tres órdenes de gobierno, a fin de que se priorice la localización de la víctima con vida y no la burocratización de los procedimientos en la investigación.

La ley general, en su artículo 1o. establece que es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, mientras que en el artículo 2o., fracción I, establece los diversos objetivos que persigue, y destaca el de establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

Por otra parte, el artículo 70, fracción VIII, de la referida ley general precisa que la Fiscalía Especializada de la Procuraduría General de la República tiene la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, el numeral 71 de esa ley ordena que, para el cumplimiento de sus atribuciones, las fiscalías especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las atribuciones previstas en el numeral 70.

Luego, si en el caso la Fiscalía Especializada en Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz es la autoridad competente para conocer de los delitos en materia de desaparición forzada de personas y debe contar, por lo menos, con las características y atribuciones establecidas en el artículo 70 de la citada ley general –dentro de las cuales se encuentra solicitar a la autoridad judicial competente la orden de intervención de comunicaciones (fracción VIII)–, la norma impugnada no es inconstitucional.





OCTAVO.—**Cierre de la instrucción.** En proveído de cinco de diciembre de dos mil dieciocho, encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre un artículo de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>2</sup> dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente al en que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el veinte de agosto de dos mil dieciocho, que obra agregado al expediente,<sup>3</sup> por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del martes veintiuno de agosto al jueves diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho,

<sup>2</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente."

<sup>3</sup> Foja 388 del expediente.



por lo que al ser presentada en la última fecha mencionada, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja diecisiete del expediente, resulta oportuna.

**TERCERO.—Legitimación.** Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.<sup>4</sup>

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece que los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados equivalentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrán promover la inconstitucionalidad de las leyes emitidas por las Legislaturas Locales, que sean contrarias a los derechos aludidos.

Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley que regula el mencionado órgano.<sup>5</sup>

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz, por considerarlo contrario a derechos humanos en tanto no se adecua al marco internacional en la materia, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

**CUARTO.—Causales de improcedencia.** El Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto, au-

<sup>4</sup> Foja 64 del expediente

<sup>5</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional.

"...

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



nado a que las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La disposición impugnada tiene el siguiente contenido:

"Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables. ..."

En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el artículo impugnado establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables, por lo que vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, ya que contradice el mandato del numeral 16 de la Constitución Federal, el cual establece que dicha atribución corresponde exclusivamente a la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

El concepto de invalidez es fundado.

En el artículo 16, décimo segundo párrafo, constitucional se reconoce el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, y en los párrafos décimo tercero y décimo quinto de ese precepto constitucional, se establecen las reglas para autorizar y efectuar la intervención de comunicaciones privadas:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad



competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"...

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.



(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio."

Del precepto constitucional transcrito se desprende que las comunicaciones privadas son inviolables, por lo que cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas será sancionado penalmente, con excepción de aquéllas que sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares involucrados en ellas; supuesto en el que el Juez valorará su alcance, siempre y cuando tengan relación con la comisión de un delito, y no serán admitidas aquellas comunicaciones que violen el deber de confidencialidad establecido en la ley.

Asimismo, el precepto establece la facultad exclusiva de la autoridad judicial federal para autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, siempre y cuando tal petición provenga de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente y, ambas funden y motiven las causas legales de la solicitud, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. De igual manera, el precepto dispone que la autoridad judicial federal no podrá otorgar la autorización para intervenir comunicaciones privadas cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Por último, el artículo constitucional en comento, en lo que interesa, prescribe que las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites que establezcan las leyes, de manera que las intervenciones que no cumplan con éstos carecerán de valor probatorio.

Ahora bien, como se mencionó, el concepto de invalidez resulta fundado por lo que, para arribar a la determinación anterior, resulta importante analizar los antecedentes del artículo 16 constitucional.

El contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionado por el "Decreto mediante el cual se declaran re-



formados los artículos 16, 20, fracción I y penúltimo párrafo, 21, 22 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" publicado el tres de junio de mil novecientos noventa y seis en el Diario Oficial de la Federación, creando los párrafos noveno y décimo del precepto constitucional, quedando el texto de la siguiente manera:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993)

"Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

"...

(ADICIONADO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

(ADICIONADO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)

"Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. ..."

Del texto anterior se aprecia que, desde la publicación del decreto referido, se incorporó al Texto Constitucional como derecho humano la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y las reglas para autorizar y efectuar la intervención a las comunicaciones privadas, estableciendo desde un principio los sujetos facultados para solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para inter-



venir comunicaciones privadas, siendo ellos la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

Del análisis del proceso de reforma constitucional, se aprecia lo siguiente:

En la iniciativa presentada el diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis por los Poderes Ejecutivo y Legislativo ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se aprecia la preocupación de ambos Poderes por fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada, por lo que se buscó encontrar estrategias más eficientes para detenerla. Dentro de ellas, se propuso actualizar los mecanismos e instrumentos de investigación de delitos, introduciendo, como uno de ellos, la posibilidad de intervención de medios de comunicación.

El texto de la iniciativa refleja la intención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de introducir en el Texto Constitucional la regulación para la intervención de comunicaciones privadas, estableciendo particularmente que la autoridad competente para intervenirlas es únicamente la autoridad judicial federal y que las intervenciones deben ajustarse a los requisitos que las leyes prevean; ello, con la finalidad de limitar y restringir el uso de tal diligencia.

Sin embargo, en la iniciativa de la reforma constitucional al artículo 16, no se hace mención de los sujetos legitimados para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, siendo necesario hacer referencia al dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección" de la Cámara de Senadores.

En él se incluye la intención de los legisladores de introducir en el Texto Constitucional la referencia específica a que los titulares del Ministerio Público de las entidades federativas se encuentren facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas:

" ...



"Durante el periodo de análisis de las iniciativas, la subcomisión redactora del dictamen, recibió a un grupo de procuradores de las entidades federativas, quienes expresaron su solicitud de que las autoridades locales, también pudieran solicitar la limitación a esta garantía individual, en el caso de delitos de orden local, aduciendo para ello que, por ejemplo, en el caso de delito de secuestro resulta por demás indispensable realizar las intervenciones telefónicas. Hemos creído prudente atenderla, pero limitándola, a que sean los titulares del ministerio público en las entidades federativas, es decir los procuradores de justicia, los únicos que puedan solicitarla y, que esta solicitud, se realice ante un miembro del Poder Judicial Federal. Por supuesto que observando todos y cada uno de los requisitos que constitucionalmente estamos estableciendo.

"Al hacer esta incorporación al dictamen, fue necesario precisar quiénes pueden solicitar al Poder Judicial Federal la excepción a la garantía constitucional que estamos creando, por ello se modifica la iniciativa al siguiente tenor:

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de una autoridad federal o del titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar ..."

De esta manera, se confirma que la facultad para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, les corresponde únicamente a dos sujetos: 1) a la autoridad federal que faculte la ley o, 2) al titular del Ministerio Público de las entidades federativas, es decir, en ese momento a los procuradores de justicia locales exclusivamente.

En la reforma posterior que sufrió el artículo 16 constitucional, publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, la mencionada restricción no cambió, la cual prevalece en el texto actual ya transcrito.

De conformidad con la reforma, en lo concerniente, se añadió el supuesto de excepción por el que no se sanciona penalmente a las personas que atenten contra la libertad y privacidad de las comunicaciones privadas, cuando verifica que las comunicaciones sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares involucrados en ellas; supuesto en el que el Juez valorará su alcance, siempre y cuando tengan relación con la comisión de un delito y, además, se





establece que no serán admitidas aquellas comunicaciones que violen el deber de confidencialidad establecido en la ley.

En ese sentido, el décimo tercer párrafo del artículo 16 constitucional que faculta a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas quedó intocado, por lo que los únicos que pueden solicitar aquella son la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de las entidades federativas, sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.

Para determinar si el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil dieciocho, es contrario a la Constitución Federal, debe analizarse quién es el titular del Ministerio Público en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Previamente, cabe precisar que mediante "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron diversos preceptos de la Constitución Federal, incluidos el artículo 102, agregando que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, modificando así su nombre.<sup>6</sup>

Tal denominación fue adoptada por el Constituyente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues de la lectura del artículo 52 de la Constitución Po-

<sup>6</sup> TRANSITORIOS

"DÉCIMO SEXTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i), y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.



lítica del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>7</sup> se desprende que el Ministerio Público de ese Estado está a cargo de un órgano constitucional autónomo, que se encuentra regulado en el artículo 67, fracción I, del mencionado ordenamiento;<sup>8</sup> estableciendo este precepto que la actividad estatal de procuración de justicia y vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Federal dirigidas a la actuación del Ministerio Público, para ejercer acciones en contra de los infractores de la ley, así como aquéllas para la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de las víctimas del ilícito cometido, está a cargo del organismo autónomo de la entidad federativa denominado Fiscalía General.

Asimismo, en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 67 en mención, se establecen los principios y bases que deben regir en la función de procurar justicia de la Fiscalía General de la entidad federativa, disponiendo el inciso a)

"Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

"El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República..."

<sup>7</sup> "Artículo 52. El Ministerio Público en el Estado está a cargo de un órgano constitucional autónomo en los términos del artículo 67, fracción I, de esta Constitución. ..."

<sup>8</sup> "Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

"...

"Estos Organismos desarrollarán las actividades estatales siguientes:

"I. La procuración de justicia y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal que rigen la actuación del ministerio público, para ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, así como las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito.

"...

"La función de procurar justicia encomendada a la Fiscalía General, se regirá por los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, de acuerdo con las siguientes bases:

"a) El titular de la función del Ministerio Público ejercida por este órgano autónomo será el Fiscal General del Estado quien, para el ejercicio de sus funciones, contará con los fiscales auxiliares, agentes, policía ministerial y demás personal, que estará bajo su autoridad y mando directo, en los términos que establezca la ley, la cual señalará los requisitos y, en su caso, el procedimiento para los nombramientos, sustituciones y remociones. ..."



de dicha fracción, que el titular de la función de procurar justicia del Ministerio Público será el fiscal general del Estado, quien contará para el ejercicio de sus funciones con los fiscales auxiliares, agentes, policía ministerial y demás personal en los términos que disponga la ley.

Por todo lo anterior, quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, es el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente de acuerdo con el párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo tal, en el presente caso, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el fiscal general del Estado.

Por tanto, si el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General del Estado tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, resulta incuestionable su inconstitucionalidad.

No pasa inadvertido a este Alto Tribunal que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, dispone en el artículo 70 las atribuciones que le corresponden en el ámbito de su competencia a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, incorporando dentro de ellas, la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones en términos de las disposiciones aplicables.<sup>9</sup> Asimismo, el precepto siguiente de la propia ley, establece que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 ya mencionado.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> "Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; ..."

<sup>10</sup> "Artículo 71. Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior.

"Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben remitir inmediatamente a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría los expedientes de los que conozcan cuando se actualicen los su



Sin embargo, ello no puede traducirse en que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas cuenten con dicha atribución, ya que la Constitución Federal en el párrafo décimo tercero del artículo 16, dispone expresamente el sujeto legitimado, en caso de delitos locales, para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, recayendo únicamente en el titular del Ministerio Público de la entidad federativa. Luego, el mandato contenido en la ley general no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 constitucional.

Además, no pasa inadvertido que este Tribunal Pleno<sup>11</sup> y las Salas<sup>12</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han emitido diversos criterios en torno a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y su intervención; sin embargo, no existen criterios que resuelvan de manera específica el tema en cuestión, correspondiente a determinar quiénes son los sujetos legitimados para solicitar

---

puestos previstos en el artículo 24 de la presente Ley, o iniciar inmediatamente la carpeta de investigación, cuando el asunto no esté contemplado expresamente como competencia de la Federación."

<sup>11</sup> – Acción de inconstitucionalidad 32/2012, fallada en sesión de dieciséis de enero de dos mil catorce por mayoría de ocho votos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra; en lo que respecta a la declaración de validez del artículo 133 Quáter del Código Federal de Procedimientos Penales que preveía la facultad del Procurador General de la República o de los servidores públicos en quienes la delegue, de solicitar a los concesionarios o permisionarios del servicio de telecomunicaciones la localización geográfica, en tiempo real de los equipos de comunicación asociados a una línea relacionada con la investigación en materia de desaparición forzada, delitos contra la salud, secuestro, extorsión o amenazas; ello, en razón de que tal medida no afecta la vida privada de las personas y en el supuesto de considerarse así, la medida se encuentra constitucionalmente justificada.

– Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, falladas en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 303, primer párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, por mayoría de ocho votos. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. Lo anterior, pues se consideró que el precepto transgrede el principio de legalidad, ya que no cumplió con el test de proporcionalidad, en tanto que no establece los supuestos excepcionales en que la geolocalización puede utilizarse por el Ministerio Público.

– "INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL. LAS GRABACIONES DERIVADAS DE UN ACTO DE ESA NATURALEZA CONSTITUYEN PRUEBAS ILÍCITAS QUE POR MANDATO EXPRESO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CARECEN DE TODO VALOR PROBATORIO." [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 6, P. XXXIII/2008, con número de registro digital: 169859.

<sup>12</sup> – La Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 1621/2010 en sesión de quince de junio de dos mil once por unanimidad de cinco votos. Dicho asunto versó sobre la admisión y valoración de pruebas ofrecidas en un juicio en contravención al derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.



a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas, específicamente relacionado a la autoridad local competente para tal efecto.

En consecuencia, el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional, pues le atribuye a su Fiscalía Especializada una facultad que por mandato expreso del artículo 16 constitucional le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**SEXTO.—Efectos.** Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional,<sup>13</sup> la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, surtirá efectos retroactivos al diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto que contiene dicho precepto, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

— La Segunda Sala al fallar:

- El amparo en revisión 2/2000 en sesión de once de octubre de dos mil por unanimidad de cuatro votos. Ausente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán. Dicho asunto versó sobre la valoración de pruebas ofrecidas en un juicio por un particular mediante la grabación realizada de una conversación telefónica de la que no forma parte.
- El amparo en revisión 937/2015, en sesión de trece de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos. Ausente el señor Ministro Alberto Pérez Dayán. Dicho asunto versó sobre la constitucionalidad del artículo 190, fracciones I y II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.
- El amparo en revisión 964/2015, en sesión de cuatro de mayo de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos. Dicho asunto versó sobre la constitucionalidad de los artículos 189 y 190, fracción I, II y III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.

<sup>13</sup> "ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, para los efectos retroactivos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz. En su oportunidad, archívese el expediente.

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



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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá por razones diferentes, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia, y 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



### En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistentes en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014 y 32/2012 y el amparo directo en revisión 1621/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 64, Tomo I, marzo de 2019, página 424 y 6, Tomo I, mayo de 2014, página 65; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 177, con números de registro digital: 28400, 25069 y 23020, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de marzo de 2020.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 77/2018.

En sesión pública de siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 77/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en contra del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz. La pregunta radicó en saber si es constitucional la facultad de la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas de solicitar a la autoridad judicial la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

### **I. Postura mayoritaria**

El Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo impugnado porque la facultad para solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y no a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas de la entidad.

Para llegar a tal determinación, se analizó el contenido del artículo 16 de la Constitución Federal, así como la exposición de motivos del mismo en contraste con el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, concluyéndose que, de conformidad con el artículo 67, fracción I, de la Constitución Local, el fiscal general del Estado es el titular de la función de procuración de justicia. Por ende, el único facultado en la entidad para solicitar la autorización de intervención de las comunicaciones privadas, sin que exista la posibilidad de delegar esa facultad.

### **II. Razones de la concurrencia**

La concurrencia radica en que si bien estoy de acuerdo con la declaratoria de invalidez, en mi opinión, advierto una violación constitucional de índole competencial cuyo estudio es preferente respecto del planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que el legislador estatal legisló en materia procedimental penal, sin tener competencia para ello.

En efecto, el precepto impugnado regula una materia procesal penal, pues se refiere a la facultad para solicitar la autorización de intervenciones de comunicaciones privadas, en torno a la etapa de investigación,<sup>1</sup> por lo que al ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión de ningún modo puede ser regu-



lada por las Legislaturas Estatales, ni siquiera en forma de reiteración, pues desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (nueve de octubre de dos mil trece –artículo segundo transitorio–), las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que involucrara el procedimiento penal.

Además, lo previsto en el artículo impugnado no involucra regulación complementaria necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, dentro de un contexto penal, que implica necesariamente el desarrollo de una técnica de investigación.<sup>2</sup>

En estas condiciones, la falta de competencia para legislar en una materia que es exclusiva del Congreso de la Unión es la que debió sostenerse en las consideraciones de la sentencia.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 6 de marzo de 2020.

<sup>1</sup> De manera ilustrativa, es de señalar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente, en su Capítulo III, denominado "técnicas de investigación", en su artículo 252, establece una serie de actuaciones en la investigación que requieren autorización previa del Juez de Control, entre ellos, la intervención de comunicaciones privadas. Asimismo, los artículos 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301 y 302 establecen quiénes son los sujetos legitimados para solicitarla, lo que implica las posibilidades del sistema de comunicación a intervenir, el plazo que tiene el Juez para resolver la solicitud, las responsabilidades de los servidores públicos para su ejecución, los requisitos que deberá contener dicha solicitud, el plazo de la intervención, el contenido que deberá tener la resolución judicial que autoriza la intervención, esto es, las características de la intervención, sus modalidades, límites y modos específicos de colaboración por parte de las instituciones privadas y públicas.

<sup>2</sup> Sobre la normatividad complementaria cabe señalar que el Tribunal Pleno la ha entendido como de carácter instrumental, esto es, como algo necesario para poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, o cuestiones necesarias para implementar o llevar algo a cabo. Se ha precisado incluso que la autorización de emitir legislación instrumental, de ninguna manera autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas impuestas en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, o bien, a recomponer las figuras ya existentes con nuevas condiciones para su realización, se trata sólo de la expedición de las normas necesarias para la instrumentación del sistema. Al respecto podemos citar la acción de inconstitucionalidad 102/2014, entre otras, resuelta el 16 de mayo de 2017.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.**

**III. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.**

**IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. IMPLICA UNA OBLIGACIÓN FUNDAMENTAL DEL LEGISLADOR DE ESTABLECER UN GRADO DE DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA TÍPICA Y DE LA PENA A IMPONER, QUE PERMITA AFIRMAR QUE LO QUE ES OBJETO DE PROHIBICIÓN PUEDE SER CONOCIDO SIN PROBLEMAS POR EL DESTINATARIO DE LA NORMA.**

**V. PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN MATERIA PENAL. SU OBSERVANCIA SE EXTIENDE AL LEGISLADOR, PUES COMPRENDE QUE LA DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS PENALES EVITEN EL USO DE CONCEPTOS INDETERMINADOS E IMPRECISOS QUE GENEREN UN ESTADO DE INCERTIDUMBRE JURÍDICA EN LAS PERSONAS Y UNA ACTUACIÓN ARBITRARIA DEL INTÉRPRETE DE LA NORMA.**

**VI. TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.**

**VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. DISPONE QUE LOS TEXTOS EN LOS QUE SE RECOGEN LAS NORMAS SANCIONADORAS DESCRIBAN CON SUFICIENTE PRECISIÓN QUÉ CONDUCTAS**



**ESTÁN PROHIBIDAS Y QUÉ SANCIONES SE IMPONDRÁN A QUIENES INCURRAN EN ELLAS, AUNADO A QUE SU FINALIDAD ES PRESERVAR LOS PRINCIPIOS PENALES DE CERTEZA JURÍDICA E IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA NORMA.**

**VIII. DELITOS CONTRA EL RESPETO A LOS MUERTOS Y VIOLACIONES A LAS LEYES DE INHUMACIÓN Y EXHUMACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA PENALMENTE A QUIEN POR CUALQUIER MEDIO Y "FUERA DE LOS SUPUESTOS AUTORIZADOS POR LA LEY" DIFUNDA A TRAVÉS DE DIVERSOS MEDIOS IMÁGENES, AUDIOS, VIDEOS O DOCUMENTOS DE CADÁVERES O PARTE DE ELLOS QUE SE ENCUENTREN RELACIONADOS CON UNA INVESTIGACIÓN PENAL, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, YA QUE GENERA UN GRAN MARGEN DE ARBITRARIEDAD A LA PERSONA JUZGADORA O A LA AUTORIDAD MINISTERIAL PARA DOTAR DE CONTENIDO LA NORMA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 227 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**IX. DELITOS CONTRA EL RESPETO A LOS MUERTOS Y VIOLACIONES A LAS LEYES DE INHUMACIÓN Y EXHUMACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA PENALMENTE A QUIEN POR CUALQUIER MEDIO Y "FUERA DE LOS SUPUESTOS AUTORIZADOS POR LA LEY" DIFUNDA A TRAVÉS DE DIVERSOS MEDIOS IMÁGENES, AUDIOS, VIDEOS O DOCUMENTOS DE CADÁVERES O PARTE DE ELLOS QUE SE ENCUENTREN RELACIONADOS CON UNA INVESTIGACIÓN PENAL, ES VAGA E IMPRECISA, PUES NO PERMITE COMPRENDER PREVIAMENTE CUÁL ES LA NORMA QUE REGULA LA PROHIBICIÓN DE DIFUNDIR DICHA INFORMACIÓN, SUS ALCANCES Y DIMENSIONES EN LAS QUE SE DEFINAN CON PRECISIÓN LOS CASOS EN LOS QUE SU CONDUCTA PUEDE RESULTAR ANTIJURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 227 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARATORIA DE INVALIDEZ EXTENSIVA A LA TOTALIDAD DEL ARTÍCULO 227 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUES AL INVALIDAR LAS EXPRESIONES SEMÁNTICAS "AL QUE" Y "FUERA DE LOS SUPUESTOS AUTORIZADOS POR LA LEY", LA DESCRIPCIÓN TÍPICA CARECE DE SENTIDO Y COHERENCIA**



## (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 227 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 227 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 227 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE MARZO DE 2023. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El dieciséis de agosto de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México el Decreto Número 284, mediante el cual se adicionó el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 227 Bis.** Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbado, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografía, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbado, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."



La maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de dicho artículo. Lo anterior al considerar que la norma transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y mínima intervención del derecho penal, aunado a que produce un efecto inhibitorio de la libertad de expresión.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
II.	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	7
III.	<b>PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA</b>	Se impugna el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa, el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno.	8
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno.	8-9
V.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9-11
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	El Poder Ejecutivo alega que únicamente actuó en cumplimiento a las facultades y obligaciones que a su favor se prevén en diversos preceptos legales, por lo que su actuar no puede ser considerado inconstitucional. Conforme a precedentes, no es motivo para sobreseer.	11-12
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	La descripción legal del delito en estudio no es clara o inteligible para su destinatario, sino vaga e imprecisa respecto de su porción normativa "fuera de los supuestos autorizados por la ley", por tanto, se concluye que el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa, vulnera el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12-37



VIII.	<p><b>EFFECTOS</b></p> <p><b>Declaratoria de invalidez</b></p>	<p>Se declara la invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa.</p>	37-38
	<p><b>Retroactividad</b></p>	<p>La invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México se retrotrae hasta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en que dicho artículo entró en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del citado decreto.</p>	37-38
	<p><b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b></p>	<p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.</p>	38
	<p><b>Notificaciones</b></p>	<p>Se ordena notificar la sentencia a las autoridades del Segundo Circuito correspondientes.</p>	38
IX.	<p><b>DECISIÓN</b></p>	<p>PRIMERO.—Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 284, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México, en términos de los apartados VII y VIII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	38-39



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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 136/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que solicita la declaración de invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. Presentación del escrito inicial por la Comisión accionante.** Por escrito presentado el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno a través del Buzón Judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México.<sup>2</sup> Dicho artículo se adicionó mediante Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de dicha entidad federativa.

<sup>2</sup> **"Artículo 227 Bis.** Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbado, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografía, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbado, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."





**2. Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante expuso, dentro de su único concepto de invalidez, que la norma transgrede el **derecho humano a la seguridad jurídica**, así como los **principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y mínima intervención del derecho penal**, aunado a que produce un **efecto inhibitorio de la libertad de expresión**. Lo anterior, por las razones siguientes:

**a.** La tipificación no es clara, las porciones normativas "al que", "por cualquier medio", "fuera de los supuestos autorizados por la ley" y "se encuentren relacionados con una investigación penal", son ambiguas y generan múltiples interpretaciones. Lo anterior permite que su aplicación sea arbitraria pues no existen bases objetivas para determinar cuándo un particular realiza la conducta ilícita, pues podría hacerlo en ejercicio legítimo de otros derechos.

**b.** No se precisa cuáles son las conductas efectivamente prohibidas pues prevé un catálogo muy amplio. La indeterminación de la conducta prohibida produce incertidumbre en los destinatarios de la norma al no tener certeza de cuándo sus acciones actualizarán alguna de las numerosas hipótesis normativas que establece el artículo impugnado.

**c.** No exige la intencionalidad dolosa de la comisión de la conducta típica ni la generación de un daño, lo que implica que se sancione a las personas por hechos que no deberían ser castigados por la vía penal. Es decir, sanciona con pena de prisión y multa supuestos que no generan daños graves que justifiquen la aplicación del derecho penal como primera opción para su erradicación o prevención, lo cual se podría lograr con medidas más idóneas y adecuadas.

**d.** No es posible concluir que el derecho penal sea la vía idónea, necesaria y proporcional para proteger la dignidad de las personas y la memoria de las víctimas, pues esto se puede alcanzar a través del resarcimiento de daños por responsabilidad civil.

**e.** Atenta en contra de la libertad de expresión. El flujo de información debe restringirse lo mínimo posible, en circunstancias excepcionales y limitadas a las hipótesis previstas en la ley.



f. Prevé una restricción injustificada a la libertad de expresión ya que la descripción típica carece de una redacción clara y precisa, lo cual afecta principalmente la labor periodística.

**3. Admisión y trámite.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 136/2021 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

4. El quince de octubre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la acción, tuvo como parte actora a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México, emplazándolos para que rindieran los respectivos informes de ley. Por último, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento, así como a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**5. Informe del Poder Legislativo del Estado de México.** El dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, la diputada Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, en su carácter de presidenta de la LXI Legislatura del Estado de México, rindió su informe en el que se posicionó por la validez de la norma y en concreto señaló que:

a. Con la emisión del Decreto 284 por el que se adicionó el artículo impugnado, el Congreso del Estado de México sólo ejerció su potestad de autodeterminación de las normas, con lo cual se garantiza el principio de libertad de configuración normativa establecido en su favor.

b. No se vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, ni los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y mínima intervención del derecho penal, tampoco se produce un efecto inhibitorio a la libertad de expresión.

c. No es necesario que la norma penal contenga una descripción puntual de cada uno de los elementos que la conforman.



d. A través de la adición del artículo en comento, se garantiza que no existan mecanismos o procedimientos que agraven la situación de la víctima, o se obstaculice e impida el ejercicio de sus derechos, por lo que la sociedad, por conducto de la actuación de sus servidores públicos, tampoco debe exponer al sufrimiento de un nuevo daño a cualquier víctima.

e. Esta disposición normativa tutela entre otros derechos, el de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, pues existe la actualización de un tipo de violencia concreto en su contra cuando los servidores públicos de los sistemas de procuración y administración de justicia filtran cualquier evidencia relacionada con el proceso penal, pues ello constituye "violencia institucional", entendida como toda acción u omisión realizada en una institución que perjudique o viole los derechos de cualquier mujer.

f. La expedición de este artículo se justifica pues tiene como finalidad el respeto a los restos mortales de las víctimas, así como el sufrimiento moral de sus familiares.

g. Las conductas consideradas ilícitas se describieron con exactitud. Asimismo, la redacción del artículo contiene cada uno de los elementos del tipo de forma clara, precisa, sencilla y concreta.

h. El bien jurídico tutelado es la dignidad humana en su vertiente de respeto a los restos humanos.

i. El derecho de expresión de los gobernados no se restringe pues se trata de una medida tendente a la protección de los derechos humanos de las víctimas tanto directas como indirectas.

j. La acción en sí misma lleva implícita la intención de vulnerar la dignidad humana en su vertiente de respeto al cadáver.

**6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México.** El diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el licenciado Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de representante legal del Gobernador Constitucional del Estado



de México, rindió el informe correspondiente en el que afirmó la validez de la norma y expuso que:

**a.** Únicamente actuó en cumplimiento a las facultades y obligaciones que a su favor se prevén en diversos preceptos legales, por lo que su actuar no puede ser considerado inconstitucional.

**b.** El artículo impugnado no violenta los derechos humanos de seguridad jurídica, libertad de expresión, principio de igualdad y principio de mínima intervención en materia penal, por el contrario, el tipo penal se creó para prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia en contra de la mujer, así como inhibir y reducir los actos de filtración por parte de los servidores públicos que provocan su revictimización.

**7.** Mediante acuerdo de seis de diciembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, rindiendo los informes solicitados a través de sus representantes.

**8. Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

**9. Alegatos.** En el mismo acuerdo de seis de diciembre del presente año, se dejaron los autos a la vista de las partes para que formularan sus alegatos.

**10.** En atención a lo anterior, Luciana Montaña Pomposo, delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Javier Domínguez Morales y María Adriana Vargas Hernández, delegados de la Legislatura del Estado de México; así como Carlos Felipe Fuentes del Río, representante legal del Gobernador Constitucional del Estado de México, formularon alegatos mediante escritos presentados el quince de diciembre (los dos primeros) y el dieciséis de diciembre (el último de los mencionados), ambos de dos mil veintiuno. En ellos, en esencia, reiteraron los posicionamientos que expresaron en sus respectivos escrito inicial e informes.

**11. Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de seis de enero de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.



## II. COMPETENCIA

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País,<sup>3</sup> así como 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> porque se planteó la posible inconstitucionalidad del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, que se adicionó mediante el Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa.

## III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

13. La norma impugnada es el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, que establece:

**"Artículo 227 Bis.** Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbate, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbate, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que

<sup>3</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

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

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



éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

#### IV. OPORTUNIDAD

**14.** Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente; en caso de que el último día del plazo sea inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.<sup>5</sup>

**15.** En este caso la acción es **oportuna** pues el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284, se publicó en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa el lunes dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para presentar la acción transcurrió del **martes diecisiete de agosto al miércoles quince de septiembre de dos mil veintiuno**. Sin embargo, debido a que el miércoles quince y el jueves dieciséis de dicho mes son inhábiles,<sup>6</sup> la demanda

<sup>5</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

<sup>6</sup> Con fundamento en los artículos 19 de la Ley de Amparo y en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



podía presentarse el primer día hábil siguiente, es decir, el viernes diecisiete del último mes y año citados.

**16.** Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad se presentó a través del buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **viernes diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, resulta claro que se promovió en forma **oportuna**.

## V. LEGITIMACIÓN

**17.** La acción fue promovida por parte legitimada. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en tratados internacionales.

**18.** Por otro lado, el artículo 11, párrafo primero, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

**19.** En este caso, el escrito inicial fue suscrito por la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de su designación, expedida por el Senado de la República para un periodo de cinco años que concluirá el quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

**20.** Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de confor-

<sup>7</sup> **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

**"Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."



midad con lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18 de su reglamento interno.<sup>8</sup>

**21.** Aunado a ello, en el presente caso se plantea la incompatibilidad del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales, por considerar que se vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y mínima intervención del derecho penal, así como la libertad de expresión.

**22.** Así, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y al haber sido promovida por la representante legal de dicho órgano, debe concluirse que fue hecha valer por **parte legitimada**.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

**23.** Las partes no hacen valer alguna causa de improcedencia ni este Tribunal Pleno la advierte de oficio.

**24.** No pasa inadvertido que, al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de México expuso que únicamente actuó en cumplimiento a las facultades y obligaciones que a su favor se prevén en diversos preceptos legales, por lo que su actuar no puede ser considerado inconstitucional.

**25.** Sin embargo, ello no es motivo para sobreseer en la presente acción respecto de dicho Poder, pues el Tribunal Pleno ha reiterado que los Poderes

<sup>8</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: **"I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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

**Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."





Ejecutivos Locales se encuentran invariablemente implicados en la emisión de las leyes, al otorgarles validez y eficacia a través de su promulgación y publicación, por lo que tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo.

**26.** Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2010, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.",<sup>9</sup> por tanto, procede realizar el estudio de fondo.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

**27.** Como cuestión previa, es importante señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió un tema con cierta similitud en la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020<sup>10</sup> que fue interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima en contra del artículo 240 Bis del Código Penal para el Estado de Colima, el cual se adicionó mediante Decreto 280, publicado el veinte de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la entidad.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2010. Novena Época. Registro digital: 164865. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Diez de noviembre de dos mil nueve. Unanimidad de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz (ponente), Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia (presidente).

<sup>10</sup> Resueltas el 4 de noviembre de 2021, por unanimidad de 11 votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán únicamente por resultar sobreinclusiva la norma y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>11</sup> "Artículo 240 Bis. Al que indebidamente difunda, entregue, revele, publique, transmita, exponga, remita, distribuya, videografe, audiografe, fotografíe, filme, reproduzca, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios, videos o documentos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos o instrumentos relacionados con el procedimiento penal o productos relacionados con un hecho que la Ley señala como delito, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.



28. En dicho asunto, en esencia, se resolvió que ese tipo penal resulta vago e impreciso, pues no establece bases objetivas para determinar cuándo una persona particular que se ubica en alguna de las hipótesis alternativas de concreción del delito actúa "**indebidamente**", es decir, cuándo contraviene un deber jurídico específico, por lo que dicha determinación queda al arbitrio de la autoridad investigadora o jurisdiccional. Lo cual, se dijo, resulta contrario al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad porque no permite que el destinatario comprenda *ex ante* la razón por la que su conducta puede resultar antijurídica.

29. Por lo anterior, en el precedente señalado se concluyó que el elemento normativo previsto en el párrafo primero del artículo 240 Bis del Código Penal para el Estado de Colima impugnado, vulnera el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política del País y debía invalidarse. Además, se resolvió que la declaratoria de invalidez se debe hacer extensiva a la totalidad del precepto legal impugnado, puesto que la expresión semántica "**indebidamente**", al constituir una forma de antijuridicidad tipificada, es la que le da sentido y coherencia al objeto de la prohibición penal. Por lo tanto, su ausencia hace que la norma sancione conductas que por sí mismas no son contrarias a derecho, o bien, susceptibles de tutela penal.

30. En este caso se impugna el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, el cual fue adicionado mediante Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa.<sup>12</sup> Si bien, el contenido de este

---

"Si se trata de imágenes, audios o videos de cadáveres o parte de ellos, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a siete años y la multa de setenta a ciento treinta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a ocho años y la multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de alguna institución policial, de procuración o impartición de justicia, se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."

<sup>12</sup> **Artículo 227 Bis.** Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbate, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbate, imágenes, audios,



precepto es similar al analizado en la referida acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020, las porciones normativas impugnadas en este caso son distintas, ya que se cuestiona la validez de las porciones: **"al que"**, **"cualquier medio"**, **"fuera de los supuestos autorizados por la ley"** y **"se encuentren relacionados con una investigación penal"**. Esto amerita un tratamiento modalizado.

**31.** Así, para combatir la validez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México mencionado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su demanda, plantea que vulnera: **i)** el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad; **ii)** el principio de mínima intervención en materia penal y **iii)** el derecho fundamental a la libertad de expresión.

**32.** Por los motivos que explicamos enseguida, es procedente sólo el análisis del primero de los citados planteamientos. Este Tribunal Pleno resolvió de la misma manera en el precedente de referencia.

#### **i. El derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad**

**33.** La Comisión accionante alegó que el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, establecido en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política del País.

**34.** Al respecto, considera que el ilícito que se prevé no es claro, ya que algunos de los elementos de su descripción típica son vagos e imprecisos. Además, se trata de un tipo penal abierto que genera incertidumbre jurídica respecto de los destinatarios de la norma, porque prevé un catálogo muy amplio de conductas, y no se tiene certeza de cuándo sus acciones actualizan alguna de las hipótesis que se prohíben.

**35.** En específico, señaló que las porciones normativas **"al que"**, **"por cualquier medio"**, **"fuera de los supuestos autorizados por la ley"** y **"se encuentren relacionados con una investigación penal"** son ambiguas y generan múltiples interpretaciones. Esto se traduce en que su aplicación pueda ser arbitraria.



**36.** Asimismo, sostuvo que la redacción del precepto impugnado tiene un margen de aplicación muy amplio e injustificado, lo que genera que la determinación sobre la ilicitud de la conducta consistente en difundir información relacionada con delitos esté supeditada a la apreciación subjetiva, arbitraria o discrecional del Ministerio Público o del juzgador, quienes pueden llegar a punir la difusión de cualquier tipo de información en documentos, imágenes, audios o videos, relacionados con un delito, aun cuando los particulares realicen esa conducta en ejercicio de otros derechos.

**37.** En este sentido, afirmó que el artículo resulta vago e impreciso tratándose de personas que no son servidores públicos, pues en ese caso sólo pueden ser sancionados por incumplir un deber expresamente señalado en la ley.

**38.** Resultan **fundados** los conceptos de invalidez relativos a las locuciones "**al que**", y "**fuera de los supuestos autorizados por la ley**", las cuales se encuentran estrechamente vinculadas.

**39.** Para explicar lo anterior, primero es necesario desarrollar la doctrina constitucional y convencional que esta Suprema Corte ha desarrollado sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad que garantiza la seguridad jurídica de quienes son destinatarios de las normas.<sup>13</sup>

---

videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

<sup>13</sup> El desarrollo de la doctrina constitucional y convencional del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad es similar a la que este Tribunal Pleno construyó al resolver la acción de inconstitucionalidad 196/2020 en sesión de once de mayo de dos mil veintiuno. En esa ocasión, esta Suprema Corte también incorporó consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016, fallada en sesión de veinticinco de febrero de dos mil veinte, e hizo alusión a lo resuelto por la Primera Sala en el amparo en revisión 455/2011, resuelto en sesión de veintinueve de junio de dos mil once; y en el amparo directo en revisión 3056/2017 de veintidós de mayo de dos mil diecinueve.



**40.** El principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de Derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de derechos para la ciudadanía que se traducen en la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley.

**41.** De acuerdo con el referido principio, sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad.

**42.** El citado principio se encuentra reconocido como derecho fundamental en los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución Política del País y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, que deriva de los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca).

**43.** Conforme a dichos principios, el Estado sólo puede sancionar penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicar las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas.<sup>14</sup>

**44.** Al respecto, es aplicable la tesis P. XXI/2013 (10a.), de este Tribunal Pleno, de título: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS."<sup>15</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. "...

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

**Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad.** Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

<sup>15</sup> Tesis P. XXI/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2003572. Pleno. Amparo directo en revisión 947/2011. Diez de enero de dos mil trece. Mayoría de diez votos en relación con el sentido;



**45.** De ahí deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad o taxatividad, que alude a la necesidad de que la ley consagre plenamente los componentes de una hipótesis delictiva, de forma que, una vez acontecidos los hechos presuntamente constitutivos de delito, exista una correspondencia exacta entre lo dicho por la legislación y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

**46.** Lo anterior, porque la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

**47.** Acorde con el principio en estudio, no existen pena ni delito sin ley que los establezca, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado delito y motivar o justificar por ello la aplicación de una pena, es indispensable una ley que considere ese hecho o conducta como tal.

**48.** De ahí que los ordenamientos sustantivos en materia penal conceptualicen el delito como el acto u omisión sancionado por la ley penal, entendida esta última expresión en términos genéricos de normas jurídicas que prevén y sancionan delitos, con independencia que estén insertas en el ordenamiento penal o en normas especiales que regulan materias específicas y contienen un apartado de delitos particularmente relacionados con el ámbito de regulación de dichos ordenamientos.

**49.** En ese sentido, esta Suprema Corte ha señalado que una de las derivaciones del principio de legalidad es la exigencia de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, la necesidad de que la descripción típica no sea vaga, imprecisa, abierta o demasiado amplia, de modo tal que permita la arbitrariedad en su aplicación,

---

votó en contra la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de once votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Silva Meza (presidente), respecto del criterio contenido en esta tesis.



pues para garantizar la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta.

**50.** Lo anterior no sólo porque la infracción corresponda a una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir con una función motivadora contra la realización de delitos y para ello es imprescindible que las conductas punibles y las sanciones aplicables estén descritas con exactitud y claridad; ya que no puede evitarse aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

**51.** El mandato de taxatividad implica, por consiguiente, una obligación fundamental al legislador de establecer un grado de determinación de la conducta típica y de la pena a imponer que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. La garantía de legalidad en materia penal se incumple con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los gobernados a realizar labores de interpretación analógica o por mayoría de razón, pues no todos están preparados para realizar esa tarea a efecto de conocer las conductas que les están prohibidas.

**52.** Las garantías referidas no se circunscriben a los meros actos de aplicación, sino que se proyectan sobre el contenido de la ley que se aplica, que debe quedar redactada en términos específicos, claros y exactos.

**53.** En ese sentido, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos; ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria del principio de taxatividad.

**54.** Lo anterior, se encuentra desarrollado en la tesis P. IX/95, del Pleno, y en la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, de la Primera Sala, de respectivos títulos: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."<sup>16</sup> y "EXACTA APLI-

<sup>16</sup> Tesis P. IX/95. Novena Época. Registro digital: 200381. Pleno. Amparo directo en revisión 670/1993. Dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de siete votos. Ponente: Ministro Juan Díaz Romero.



CACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."<sup>17</sup>

**55.** De acuerdo con los parámetros de referencia, esta Suprema Corte ha concluido que la garantía de exacta aplicación de la ley penal implica que el gobernado debe tener pleno conocimiento de cuándo su conducta, por acción u omisión, daña un bien jurídico protegido por el sistema penal y, por tanto, que puede ubicarse en la hipótesis prevista en un tipo penal, con la consecuente sanción a la que se haga acreedor.

**56.** Por ello es de suma importancia que el legislador establezca con exactitud la conducta que considera dañina y desde luego las sanciones que resultan aplicables como consecuencia de su realización ya que, en caso contrario, generaría incertidumbre en cuanto al encuadramiento o enmarcamiento de la conducta que realiza el sujeto activo en la descripción establecida en la ley, o en la precisión de las penas a las que se enfrentaría en caso de transgredir el ordenamiento. Esto no sólo respecto de las personas gobernadas, sino en las propias autoridades encargadas de aplicar la norma penal.

**57.** La observancia del principio de tipicidad en materia penal que se extiende al legislador comprende que la descripción de los tipos penales deben evitar el uso de conceptos indeterminados e imprecisos que generen un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado y una actuación arbitraria del intérprete de la norma. Lo anterior implica que si no se describe exactamente la conducta reprochable en el tipo penal se corre el riesgo de que se sancione a los gobernados por aquellas que en concepto del órgano jurisdiccional se ubiquen en esa conducta típica.

**58.** Lo anterior no significa que el creador de la norma tenga que describir con sus más mínimos detalles las conductas que deben ser sancionadas penal-

---

<sup>17</sup> Jurisprudencia 1a./J. 10/2006. Novena Época. Registro digital: 175595. Primera Sala. Amparo directo en revisión 55/2006. Ocho de febrero de dos mil seis. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Silva Meza y Cossío Díaz (presidente y ponente).





mente, porque ello supondría una exigencia desmedida del principio de legalidad. Si se lleva a tal extremo el citado principio, desembocaría en un casuismo abrumador.

**59.** En consecuencia, el legislador debe velar por establecer una imagen conceptual lo suficientemente abstracta que englobe en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad. Por lo que, de no existir una descripción legal exactamente aplicable a la conducta humana de que se trata, habría una ausencia de tipicidad.<sup>18</sup>

**60.** Así, los tipos penales son los que delimitan los hechos punibles a los que debe corresponder una sanción perfectamente identificable. Al ser las descripciones las que acotan y recogen el injusto penal, el legislador debe armonizar la seguridad jurídica con la tutela de los intereses vitales que hacen posible la justicia y la paz social.

**61.** Por ello, puede integrarlos con elementos externos, subjetivos y normativos inherentes a las conductas antijurídicas que, de realizarse, colman los juicios de reproche sobre sus autores y justifican la imposición de las penas, previa y especialmente establecidas. El tipo penal es entonces un instrumento legal necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, cuya función es la individualización de conductas humanas penalmente sancionables.

**62.** En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que el principio de legalidad, reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>19</sup> constituye uno de los elementos

<sup>18</sup> Al respecto resultan aplicables las jurisprudencias 1a./J. 83/2004 y 1a./J. 24/2016 (10a.), cuyos rubros establecen lo siguiente: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 170, con registro digital: 180326 y "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.", contenida en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 802, con registro digital: 2011693.

<sup>19</sup> **"Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad.** Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.



centrales de la persecución penal en una sociedad democrática que obliga a los Estados a definir las acciones u omisiones delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible.

**63.** Para ello, el legislador utilizará términos estrictos y unívocos que definan claramente las conductas punibles, fijen sus elementos y permitan deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionadas con medidas no penales.

**64.** Asimismo, dicho tribunal internacional ha señalado que la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo a un ejercicio arbitrario de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad personal.<sup>20</sup>

**65.** De todo lo anterior, tenemos que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica y su pena sea tal, que el objeto de prohibición y su sanción puedan ser conocidos sin problemas por el destinatario de la norma.

**66.** Además, el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe analizarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste de dicha expresión en relación con otras contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al (iii) contexto en el cual se desenvuelven las normas y (iv) sus posibles destinatarios.<sup>21</sup>

---

Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinte de junio de dos mil cinco. Serie C. No. 126, párr. 90 y *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Serie C. No. 52, párr. 121.

<sup>21</sup> Al respecto es ilustrativa la tesis 1a. CCCXX/2015 (10a.) de la Primera Sala, de rubro: "ASALTO. LAS EXPRESIONES 'ASENTIMIENTO' Y 'FIN ILÍCITO', PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LA



**67.** En efecto, como ha sido señalado con anterioridad, para que un enunciado normativo cumpla con la citada exigencia, es necesario que la norma sea clara y precisa, es decir, de tal forma que no sea vaga ni ambigua y sea evidente para el juzgador la conducta que se pretende sancionar y la pena que amerita, en concordancia con el bien jurídico tutelado que se busca proteger.

**68.** Por ello, el análisis del grado de concreción de los elementos integra-dores del tipo penal serán los que permitirán establecer si se cumple o no con la exigencia de taxatividad que requiere para su eficacia el principio de legalidad.<sup>22</sup>

**69.** En esa lógica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad dispone que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras descri-ban con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, aunado a que su finalidad es preser-var los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.

**70.** La exigencia de taxatividad no genera impunidad ni puede traducirse en la alteración de la política criminal del legislador, ya que dicho principio no protege únicamente al probable culpable, sino también a la sociedad.

**71.** En efecto, la taxatividad produce seguridad jurídica no sólo para el gobernado al conocer con exactitud aquello que se considera delito, sino que permite que las autoridades encargadas de aplicar la norma penal no actúen arbitrariamente.

**72.** Lo anterior porque, al no describirse exactamente la conducta repro-chable en el tipo penal, se corre un doble riesgo: que se sancione a los guber-

---

NORMA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 950, con registro digital: 2010337.

<sup>22</sup> Así lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, fallada en sesión de dos de junio de dos mil veinte, aprobado en la parte que interesa por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



nados por conductas que, no estando integradas en el tipo de manera expresa, sean ubicadas dentro del mismo por el órgano jurisdiccional; o que, estando integradas en el tipo penal, por su ambigüedad, el órgano jurisdiccional determine que no se ubican en el mismo.

**73.** Por ello, el legislador debe describir las conductas punibles de manera abstracta, pero suficientemente delimitada como para englobar en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten en contra de un bien jurídico relevante para la sociedad.<sup>23</sup>

**74.** De esta manera, como se señaló, el principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática, por lo que corresponde al juzgador en el momento de la aplicación de la ley penal atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.<sup>24</sup>

**75.** Ahora bien, en el supuesto de que una norma genere tal indefinición que no sea posible determinar su campo de aplicación, debido a una cuestión metodológica tampoco se podrá analizar de forma precisa su objeto, alcance, ni si dicha norma transgrede algún otro derecho o principio.

**76.** En el caso, el artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México se ubica en el subtítulo sexto, denominado: "Delitos contra el respeto a los muertos y violaciones a las leyes de inhumación y exhumación", y tuvo su origen legislativo en la iniciativa con proyecto de decreto que fue presentado el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno por la diputada María Lorena Marín Moreno, quien refirió:

"... esta propuesta se apoya en la idea de reconocer el concepto de la dignidad póstuma a las personas fallecidas, pues hacerlo, conlleva también

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Corte IDH. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. Párrafo 90.



el reconocimiento de ciertos derechos; sobre todo, los relativos al tratamiento de su cadáver o restos de él.

"... En ese sentido, en nuestro país, el trato digno hacia los cadáveres tiene sustento en el Capítulo V del Título Décimo Cuarto de la Ley General de Salud, particularmente respecto del artículo 346 que dispone en su contenido que: 'Los cadáveres no pueden ser objeto de propiedad y siempre serán tratados con respeto, dignidad y consideración'. Acorde con esa disposición, el artículo 224 del Código Penal de la Entidad, describe diferentes conductas que son susceptibles de ser sancionadas y que atentan en contra del respeto a los muertos, así como de las leyes de inhumación y exhumación. Sin embargo y a pesar de la existencia de diferentes disposiciones jurídicas tanto nacionales como estatales que buscan asegurar un trato respetuoso y digno a los cadáveres, es común encontrar imágenes, sobre todo, en diferentes plataformas digitales que demuestran lo contrario. Ciertamente, las tecnologías de la Información y la Comunicación. –TICs.–, representan una herramienta de gran utilidad bajo las exigencias del mundo actual, pues nos ayudan a mantener una comunicación más cercana con las personas. Gracias a ellas, es posible recibir, compartir y difundir información en segundos, sin mayores restricciones que la capacidad del dispositivo electrónico o el fuero interno de cada persona. Precisamente, su inmediatez, su facilidad y la falta de restricciones, han originado una serie de conductas novedosas que han vulnerado la esfera de derechos de terceras personas. Tal es el caso, de la difusión de imágenes, audios, textos, grabaciones de voz o contenidos audiovisuales de naturaleza erótico, sexual o pornográfico, sin el consentimiento de quien debe otorgarlo, o más aún, la coacción para producir esos contenidos.

"Justamente, ese tipo de conductas han obligado al legislador a la realización de adecuaciones normativas con el fin de persuadir la comisión de dichas acciones lesivas, castigar a quienes las cometen y reparar el daño a sus víctimas. No obstante, también existen otro tipo de conductas que lesionan a la sociedad, pero que aún no han sido tipificadas como delitos y por lo tanto, no pueden ser sancionadas; tal circunstancia, provoca que cada vez y con mayor normalidad se susciten este tipo de acciones; me refiero a la exposición a través de diferentes plataformas digitales de cadáveres, restos humanos o lesiones graves en el cuerpo humano.



"Lo anterior nos permite visibilizar un problema, el cual radica especialmente en la falta de respeto que se tiene hacia los cadáveres y restos humanos, pues la difusión de ese tipo de contenidos, afecta la dignidad *post mortem*; constituyendo así una nueva forma de vulnerar el respeto a los muertos.

"Ese tipo de acciones son especialmente lesivas para la sociedad, no sólo por el contenido de las imágenes, especialmente lo son, porque en la mayoría de las veces son recabadas y compartidas por personas que están al servicio de la sociedad, me refiero a los servidores públicos y otras personas que brindan apoyo a la ciudadanía.

"En este mismo contexto, debemos aclarar que no se pretende sancionar a medios de comunicación y difusión que tomen fotografías del lugar de los hechos donde haya personas muertas, el trabajo periodístico es de carácter profesional y no pretendemos restringir el derecho humano a la libertad de expresión y la garantía de acceso a la información. Somos conscientes que el trabajo periodístico es una función importante en todo estado democrático y la labor informativa de periodistas debe ser garantizada por nuestros marcos normativos, sin ningún perjuicio.

"Ahora bien, realizando un ejercicio de derecho comparado, es de observarse que ante el despliegue de ese tipo de conductas, entidades como Veracruz en 2019, así como Colima y la Ciudad de México en 2020, aprobaron diversas reformas en sus legislaciones penales.

"En tal virtud, la presente iniciativa tiene el objetivo de modificar la denominación del Subtítulo Sexto, del Título Segundo, del Libro Segundo, por una que permita precisar con mayor claridad el bien jurídico tutelado, así como el de sancionar a quien por cualquier medio comparta, difunda o comercialice imágenes, videos y en general cualquier contenido audiovisual en el que aparezcan cadáveres o restos humanos que se encuentren bajo resguardo de una Institución de naturaleza forense, sin estar legalmente autorizado para ello.

"De aprobarse esta modificación al Código Penal, garantizaremos que a los mexiquenses se les respete su dignidad después de fallecidos, pues su aprobación representaría un avance significativo en la protección de la dignidad *post mortem* en el Estado de México. ..."



77. Partiendo de esa información, podría considerarse, como señala el Poder Legislativo del Estado de México en el **inciso e) de su informe** (que se cita en el párrafo 5 de esta sentencia), que la norma impugnada está dirigida a regular las conductas de personas que tengan el carácter de servidores públicos pertenecientes a la procuración y administración de justicia, en los casos en los que sin justificación legal ocupen la información vinculada con los cadáveres de víctimas, las lesiones que presentan, o las circunstancias de su muerte, relacionadas con una investigación penal.

78. Al tomar en consideración que la iniciativa a la que se hizo referencia en el párrafo 72 establece que la mayoría de las veces las imágenes son recabadas y compartidas por servidores públicos, se puede entender por qué para el Congreso del Estado de México la expresión normativa **"fuera de los supuestos autorizados por la ley"** es acertada, ya que el actuar de dichos servidores públicos debe ser congruente con lo que los ordenamientos legales expresamente les autorizan, específicamente, en cuanto a su obligación de proteger la información y los datos personales que estén bajo su custodia.

79. Sin embargo, con esta postura se soslaya que, de acuerdo con la redacción del artículo, se contempla la posibilidad legal de que personas particulares, y no sólo servidores públicos, concurren en la comisión de este delito, con independencia del grado de intervención que en su caso les pudiera corresponder.

80. Lo anterior, ya que en el párrafo primero del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México se empleó la expresión semántica **"al que"** para referirse a quien comete el delito, lo que no define a alguien con una calidad jurídica o de hecho específica que excluya a quienes no cuenten con ella, por el contrario, se trata de un vocablo dirigido a personas indeterminadas, de manera que la conducta típica puede ser atribuida a cualquier particular y no sólo a servidores públicos.

81. En realidad, si el sujeto activo es un servidor público, sería una circunstancia contingente y no esencial en la actualización del injusto penal previsto en la norma impugnada. Esto se corrobora porque en el último párrafo del referido precepto se consideró como circunstancia modificativa agravante el hecho de que quien comete el delito sea servidor público, pues se señala:



"... Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

**82.** Dicho párrafo confirma que no sólo los servidores públicos que ejercen sus funciones en alguna institución policial, de procuración o de impartición de justicia, son los destinatarios de la norma. Por el contrario, de la expresión semántica "**al que**", se desprende que cualquier persona puede ser sancionada por la realización de las correspondientes conductas típicas, con la única diferencia de que a los servidores públicos les resulta un mayor reproche, precisamente por su encargo.

**83.** Sobre la base de esa premisa es que le asiste razón a la accionante al considerar que el precepto impugnado es violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad porque el tipo penal que se prevé efectivamente resulta vago e impreciso al vincular el vocablo "**al que**" con la siguiente condicionante: "**fuera de los supuestos autorizados por la ley**", pues de esta última expresión no se derivan bases objetivas para determinar cuándo una persona particular se ubica en alguna de las hipótesis alternativas de concreción del delito.

**84.** Así, esta última expresión afecta el principio de taxatividad respecto de la ambigüedad en la identificación de la norma a la que remite el tipo penal, como en la expresión misma de su prohibición, pero sobre todo en sus alcances jurídicos.

**85.** En principio, debido a que la norma no remite a un ordenamiento jurídico que dote de contenido esa porción normativa, no se pueden establecer los supuestos en los que **sí se autoriza** ejecutar las conductas que sanciona el tipo penal, para poder determinar, en sentido contrario, cuándo una persona actúa **fuera de ellos**.

**86.** En efecto, debemos tomar en cuenta que las personas particulares pueden actuar con libertad mientras las leyes no les establezcan un límite determinado que prohíba una conducta en concreto y establezca una sanción en caso de incumplimiento. Así, la hipótesis prohibida y su consecuencia son perfectamente identificables por los particulares cuando son destinatarios de esas normas.





87. En otras palabras, los particulares pueden actuar con libertad dentro de nuestro sistema jurídico pero no podrán realizar lo **expresamente prohibido** en la norma so pena de recibir la sanción que la misma establezca.

88. Por el contrario, cuando se trata de quienes son servidores públicos, sólo pueden hacer lo que tienen **expresamente permitido**, esto significa que su actuar está claramente limitado por el ordenamiento jurídico.

89. En conclusión, una prohibición en el actuar de un particular debe estar expresamente plasmada en ley, lo cual representa una situación de incertidumbre en el precepto reclamado, pues al señalar que consuman el delito cuando utilicen la información descrita en el tipo penal "**fuera de los supuestos autorizados por la ley**", no permite delimitar las hipótesis que aprueban ejecutar los actos prohibidos por la norma, ni aquellos que a pesar de no estar autorizados, puedan afectar el bien jurídico tutelado en este delito que justifique su reproche penal.

90. Por ello, es preciso que dentro de la descripción legal del delito **se haga referencia o remisión expresa al ordenamiento relativo que permite este tipo de conductas**, lo que en este caso resulta necesario para brindar la debida certeza jurídica a sus destinatarios sobre lo que es objeto de prohibición en concreto dentro del tipo penal, y así respetar el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

91. Circunstancia que no se actualiza en el caso porque en el precepto legal impugnado no existe referencia expresa ni tácita sobre alguna disposición jurídica en específico que constriña a los destinatarios a actuar en el sentido que tutela el tipo penal.

92. Tampoco establece la naturaleza del ordenamiento al que el destinatario de la norma debe acudir para definir los supuestos en que se autoriza la realización de la conducta descrita como delito, lo cual **afecta la expresión misma de lo que es objeto de prohibición**, pues el legislador no toma en cuenta los múltiples ámbitos en que pueden presentarse las hipótesis alternativas que en concreto actualizan el delito.

93. Se afirma lo anterior porque las conductas descritas en la norma impugnada pueden realizarse incluso desconociendo el origen de esas imágenes,



audios, videos o documentos y pueden ser empleados con fines médicos, de investigación, académicos, periodísticos, entre muchos otros, lo cual podría resultar incompatible con los objetivos antijurídicos que la norma busca sancionar.

94. Además, el tipo penal sanciona indiscriminadamente la utilización de la información descrita en el precepto impugnado cuando sea realizada fuera de los supuestos establecidos en la ley, **sin considerar la dimensión de esa utilización, ni sus alcances**, sobre si puede ser sancionada la conducta cuando se realiza en privado o en medios de comunicación, es decir, la medida en que se realiza, lo cual capitaliza la incertidumbre que genera el tipo penal sobre en qué magnitud, dentro de varios supuestos en que pueden concretarse las hipótesis a que se refiere el tipo penal, se actualizan los propósitos ilícitos que ameriten el reproche pretendido por el legislador, lo cual representa sin duda un problema taxativo.

95. En otras palabras, si bien el tipo penal está descrito en forma abstracta, no lo hace de manera suficientemente delimitada como para englobar en ella con precisión el objeto de prohibición, así como todos los comportamientos que atenten en contra del bien jurídico tutelado y que ameriten de manera congruente el reproche penal perseguido por el legislador.

96. De esta forma, la ausencia de un concepto preciso que delimite el objeto de prohibición del tipo penal genera un gran margen de arbitrariedad a la persona juzgadora o a la autoridad ministerial para dotar de contenido la norma pero, además, no le permite discriminar los casos que no ameritan un reproche penal, lo que lo orillaría a resolver con una notable ausencia de seguridad jurídica sobre la actualización del delito.

97. Este nivel de arbitrariedad puede profundizarse cuando para determinar los supuestos en que la conducta que es materia del delito descrito en la norma cuestionada, el órgano ministerial o jurisdiccional deba interpretar algún precepto que regule los casos en que se autoriza la difusión de la información que es materia de prohibición, pero cuya permisión se hace de manera enunciativa y no limitativa. En estos casos la labor jurisdiccional se tornaría materialmente integradora del tipo penal, lo que incrementaría el grado de inseguridad jurídica en la tipificación del delito.



98. En consecuencia, no es factible definir de manera objetiva la extensión del concepto **"fuera de los supuestos autorizados en la ley"**, para poder identificar el ordenamiento a partir del cual se actualiza el objeto de prohibición, así como sus alcances legales. Lo cual tampoco permite que el destinatario de la norma conozca de manera precisa las acciones que ameritan consumir ese delito y por las cuales su conducta puede ser materia de investigación, procesamiento y sanción penal.

99. Por lo que se afirma que la descripción legal del delito en estudio no es clara o inteligible para sus destinatarios, sino vaga e imprecisa respecto de su porción normativa **"fuera de los supuestos autorizados por la Ley"**, pues no les permite comprender **previamente** cuál es la norma que regula la prohibición de difundir la información a la que se refiere el tipo penal, sus alcances y dimensiones en las que se definan con precisión los casos en los que su conducta puede resultar antijurídica.

100. Además, ya que el mandato de taxatividad implica un grado de determinación de la conducta típica que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma, en el presente caso la garantía de legalidad en materia penal se incumple porque la tipificación es confusa e incompleta y obliga injustificadamente a los gobernados a realizar labores de interpretación para conocer las conductas que les están prohibidas.

101. En ese orden de ideas, se concluye que dicho elemento normativo, previsto en el párrafo primero del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa, vulnera el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política del País. Por tanto, lo procedente es decretar su invalidez.

102. Declaratoria que se debe hacer extensiva a la totalidad del precepto legal impugnado, ya que, al invalidar las expresiones semánticas íntimamente relacionadas **"al que"** y **"fuera de los supuestos autorizados por la ley"**, la descripción del delito carece de sentido y coherencia, pues tales conceptos



recaen respectivamente en quien comete el hecho delictuoso y en la antijuridicidad tipificada que rige la ilicitud de la conducta descrita por la norma, como se corrobora a continuación:

**"Artículo 227 Bis.** ~~Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley,~~ audiograbar, comercializar, compartir, difundir, distribuir, entregar, exponer, enviar, filmar, fotografiar, intercambiar, ofrecer, publicar, remitir, reproducir, revelar, transmitir o videograbar, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

**103.** Por otro lado, la accionante también impugnó las porciones normativas **"por cualquier medio"**, y **"se encuentren relacionados con una investigación penal"**. Sin embargo, como se señala en el párrafo anterior, las expresiones semánticas que se invalidaron dada su estrecha vinculación, son suficientes para declarar la invalidez de todo el precepto legal, sin las cuales carece de coherencia en su totalidad la descripción típica, por lo que el análisis de los restantes planteamientos resulta innecesario, ya que no modificaría el sentido de esta ejecutoria.

**104.** Con independencia de lo anterior, las locuciones destacadas en el párrafo que antecede entrañan conceptos que la Legislatura Local puede valorar al reexaminar la conducta que considera ilícita y verificar si son acordes o no con los propósitos legislativos expuestos en líneas anteriores para estructurar la descripción del delito.



**105.** Así, al haberse declarado la invalidez total del precepto legal impugnado, también es innecesario analizar los restantes motivos de disenso planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante relativos al principio de mínima intervención en materia penal y al derecho a la libertad de expresión. Lo que encuentra apoyo en el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."<sup>25</sup>

**106.** Máxime que de lo anteriormente expuesto se advierte que el artículo impugnado genera tal indefinición que no es posible determinar su campo de aplicación ni realizar un análisis preciso sobre su objeto, alcance y, tampoco, si con ello se transgrede algún otro derecho de los invocados por la Comisión accionante.

**107.** Es importante destacar que la invalidez de la norma impugnada no debe entenderse como un desincentivo al Congreso Local para afrontar y erradicar el problema social que ha identificado. Por el contrario, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte comparte la preocupación por evitar el uso y divulgación masiva de material gráfico de las personas que han resentido la comisión de delitos, especialmente de feminicidios, pues con ello se revictimiza y se lesiona gravemente la integridad, la dignidad y la privacidad de las víctimas y de sus familiares. En ocasiones más lamentables, el recuerdo de las personas fallecidas.

**108.** Este Alto Tribunal ha garantizado de manera constante la protección de las víctimas, especialmente de las mujeres que sufren conductas criminales

<sup>25</sup> Jurisprudencia P./J. 37/2004. Novena Época. Registro digital: 181398. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Tres de febrero de dos mil cuatro. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Ministros Ortiz Mayagoitia y Román Palacios. Ponente: Ministro Silva Meza.



con una violencia terrible y se ha manifestado en contra de las prácticas que de manera insensible reproducen estereotipos que sólo perpetúan la violencia y agresiones estructurales en contra de mujeres y niñas. Por ello, reconoce la importancia de que las autoridades del Estado Mexicano asuman comprometidamente las medidas urgentes, necesarias y eficientes para erradicar la práctica de conductas revictimizantes que tanto daño producen a nuestra sociedad.

**109.** Sin embargo, aunque son plausibles los esfuerzos por hacer frente a esos problemas sociales, de ninguna manera pueden validarse normas penales que resulten contrarias a la Constitución. De lo contrario, con el fin de combatir una conducta ilícita, se correría el indeseable riesgo de afectar injustificadamente los derechos de muchas otras personas.

**110.** Por ello, el legislador tiene la incuestionable obligación de diseñar normas penales que cumplan con una adecuada regularidad constitucional para incidir válidamente en los derechos de las personas destinatarias de esas disposiciones. En ese sentido, sería encomiable que el Congreso Estatal tipifique adecuadamente el delito examinado en este asunto observando lo establecido en esta ejecutoria.

## VIII. EFECTOS

**111.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

**112. Declaratoria de invalidez:** en atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente y en términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se decreta la invalidez total del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284,



publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" de la citada entidad federativa, el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno.

**113. Retroactividad:** Declaratoria de invalidez que surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en que dicho artículo entró en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del citado decreto.<sup>26</sup>

**114. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

**115. Notificaciones:** para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en el Segundo Circuito con competencia en materia penal, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.

## IX. DECISIÓN

**116.** Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 284, publicado

<sup>26</sup> "Artículo segundo. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Gaceta de Gobierno'."



en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de México, en términos de los apartados VII y VIII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI, relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

#### **En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández contra consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 284, publicado en el Periódico Oficial de





dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra y anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho para formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 1) La declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, fecha en la que dicho artículo entró en vigor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del citado decreto; 2) La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México, y 3) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en el Segundo Circuito con competencia en materia penal, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

#### **En relación con el punto resolutive tercero:**

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

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

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 38/2010, P. XXI/2013 (10a.), P. IX/95, 1a./J. 10/2006, P./J. 37/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419; Décima Época, Libro XX, Tomo I, mayo de 2013, página 191; Novena Época, Tomos 1, mayo de 1995, página 82; XXIII, marzo de 2006, página 84 y XIX, junio de 2004, página 863, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) y aislada 1a. CCCXXX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 804, con número de registro digital: 30663.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 136/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el dos de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 136/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, el cual tipificaba la generación y divulgación de información y contenido de cadáveres que se encuentren relacionados con una investigación penal, así como parte de ellos o de las circunstancias de la muerte o lesiones que éstos presentan.

Presento este voto concurrente toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo mayoritario –mediante el cual se declaró la invalidez total de la disposición impugnada–, lo hice por consideraciones distintas. Así,



a continuación, expongo el criterio de la mayoría, así como las razones de mi disenso.

### I. Criterio de la mayoría

El Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 227 Bis impugnado pues consideró que las porciones normativas "**al que**" y "**fuera de los supuestos autorizados por la ley**", impugnadas por la comisión accionante, transgredían el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues resultaban imprecisas y no permitían delimitar cuándo una persona –específicamente particulares–, se podría ubicar en alguna de las hipótesis de concreción del delito. Asimismo, se advirtió que la norma no permitía comprender **previamente** cuál es la ley o supuestos a los que se refiere.

En virtud de lo anterior, el Tribunal Pleno declaró la invalidez total del artículo, precisando que no era necesario pronunciarse acerca de las porciones impugnadas "**por cualquier medio**", y "**se encuentren relacionados con una investigación penal**", toda vez que, sin las porciones normativas declaradas inválidas, la descripción del delito carecía de sentido y coherencia.

### II. Motivos del disenso

Si bien coincidí con la invalidez decretada, en mi opinión, el artículo impugnado debió declararse inválido en su totalidad, pues **el vicio de constitucionalidad no recaía únicamente sobre las porciones normativas impugnadas, sino sobre la totalidad del tipo penal**, en virtud de cómo se encuentra construido.

El precepto impugnado era del tenor siguiente:

**"Artículo 227 Bis. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley**, audiograbado, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbado, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos **que se encuentren relacionados con una investigación penal**, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado



de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

Como expliqué en sesión, desde mi voto concurrente de la **acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020**<sup>1</sup> voté por invalidar la totalidad del artículo 240 Bis del Código Penal para el Estado de Colima<sup>2</sup> en virtud de que transgredía el principio de taxatividad, mismo que establecía un tipo penal muy similar al que se analizó en el presente caso.

En esa ocasión, sostuve que el problema de imprecisión e indeterminación del tipo penal resultaba especialmente grave y **recaía sobre la totalidad del artículo y no sólo sobre las porciones normativas impugnadas**, toda vez que: **(i) la norma no estaba dirigida a una clase particular de sujetos**, quienes, por las actividades específicas que realizan, fuera razonable esperar un conocimiento previo y detallado de las normas que rigen su actuar; y, **(ii) las conductas base eran sumamente extensas**, ya que abarcaban una gran cantidad de actividades, muchas de las cuales llevan a cabo las personas de forma cotidiana.

<sup>1</sup> **Voto concurrente** del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la **acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020**, resuelta el 4 de noviembre de 2021.

<sup>2</sup> **Código Penal para el Estado de Colima**

**"Artículo 240 BIS.** Al que indebidamente difunda, entregue, revele, publique, transmita, exponga, remita, distribuya, videografe, audiografe, fotografíe, filme, reproduzca, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios, videos o documentos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos o instrumentos relacionados con el procedimiento penal o productos relacionados con un hecho que la Ley señala como delito, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Si se trata de imágenes, audios o videos de cadáveres o parte de ellos, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a siete años y la multa de setenta a ciento treinta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a ocho años y la multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de alguna institución policial, de procuración o impartición de justicia, se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."



A mi juicio, dada la amplitud del espectro de sujetos y conductas que podrían quedar comprendidos *prima facie* en el tipo penal, el legislador tenía la obligación de establecer con mucha más precisión en qué casos, acciones tan habituales como las que se describen se considerarían relevantes para efectos penales, pues la simple indicación de que tales conductas serán sancionadas cuando se realicen fuera de los supuestos autorizados por la ley, sin que se señale la ley de que se trata, es insuficiente para generar certeza en los destinatarios respecto a qué se encuentra realmente prohibido y qué no, propiciando una aplicación ampliamente discrecional de la norma por parte de las autoridades.

Así, tomando en consideración la literalidad del precepto, así como el contexto en el que se desenvuelve y sus posibles destinatarios, consideré que la norma vulneraba el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, por lo que debía declararse su invalidez total y directa.

En el caso concreto, el tipo penal impugnado es muy similar al que se analizó e invalidó en el precedente.<sup>3</sup> Consecuentemente, aunque coincidí con la mayoría

3

Código Penal del Estado de México (impugnado en el presente caso)	Código Penal para el Estado de Colima (analizado en el precedente)
<p><b>"Artículo 227 Bis.</b> Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbate, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbate, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.</p> <p>"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.</p>	<p><b>"Artículo 240 BIS.</b> Al que indebidamente difunda, entregue, revele, publique, transmita, esponga, remita, distribuya, videograbate, audiograbate, fotografíe, filme, reproduzca, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios, videos o documentos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos o instrumentos relacionados con el procedimiento penal o productos relacionados con un hecho que la Ley señala como delito, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.</p> <p>"Si se trata de imágenes, audios o videos de cadáveres o parte de ellos, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a siete años y la multa de setenta a ciento treinta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.</p>



en que el precepto no es suficientemente claro y taxativo, al igual en que en la acción referida considero que el análisis de la taxatividad del tipo penal debió hacerse en su conjunto de forma directa (pues lo que se está analizando es la claridad de la conducta prohibida en su totalidad, para lo cual debe tomarse en consideración el contexto en el que se inserta y el contenido de cada una de sus partes); y no a partir de porciones normativas específicas.

Como dije, a mi juicio, el tipo penal debió declararse inconstitucional en su totalidad por la simple y sencilla razón de que no establecía con claridad en qué casos el *audiograbar, comercializar, compartir, difundir, distribuir, entregar, exponer, enviar, filmar, fotografiar, intercambiar, ofertar, publicar, remitir, reproducir, revelar, transmitir o videograbar, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos, que se encuentren relacionados con una investigación penal*, dará lugar a la imposición de una sanción penal. Ello, toda vez que el tipo se limitaba a sancionar a cualquier persona que realice alguna de esas conductas "fuera de los supuestos autorizados por la ley".

En definitiva, al no establecer con precisión en qué casos la gran cantidad de conductas previstas en el tipo penal se consideraran punibles penalmente –las cuales, por cierto, por sí mismas no son ilegales, dañinas o antijurídicas– y dejar tal determinación a la total subjetividad del intérprete, el tipo penal generaba una discrecionalidad tan desmedida en su aplicación que resulta notoriamente incompatible con las exigencias que impone el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

Adicionalmente, me aparto de los párrafos 74 a 78 de la sentencia, en donde se da a entender que el tipo penal podría ser constitucional si estuviera referido

---

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a ocho años y la multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de alguna institución policial, de procuración o impartición de justicia, se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."

---



única y exclusivamente a servidores públicos. En mi opinión, dicho análisis no sólo era innecesario, sino podría prejuzgar de alguna manera sobre una cuestión que no está siendo debatida específicamente en el caso.

\*\*\*

Finalmente, y como referí en sesión, no pierdo de vista que ésta y otras reformas legales similares han tenido como origen la constatación de casos lamentables en los que han sido las propias autoridades quienes, difundiendo este tipo de imágenes, han atentado contra la intimidad y la dignidad de las víctimas –especialmente mujeres–, así como de sus familias. En este sentido, es importante precisar que esta decisión no pretende de ninguna manera minimizar o invisibilizar el grave problema de violencia y revictimización que sufren las mujeres, las jóvenes y las niñas, así como sus familias, a través de la exposición o divulgación de imágenes como las referidas en la norma impugnada. Imágenes que no sólo atentan contra los valores de una sociedad democrática, sino de cualquier sociedad con un mínimo de dignidad y humanidad.

Con todo, como también expliqué durante la discusión, el Estado no puede, *so pretexto* de pretender combatir esta situación, llegar al extremo de aprobar tipos penales demasiado amplios, poco claros y/o sobreinclusivos, que pueden aplicarse a una gran cantidad de supuestos. Intentar solucionar un problema a través de un tipo penal con esas características, podría afectar injustificadamente a muchas otras personas e, incluso, ser utilizado como mecanismo de sanción de la libertad de expresión. No hay que olvidar que el ejercicio del *ius puniendi* –por más bien intencionado que sea– está sujeto a límites rigurosos, los cuales vienen impuestos por el principio de legalidad reconocido en el artículo 14 de nuestra Constitución y en el diverso 9 de la Convención Americana, entre muchos otros.

En congruencia con estos principios, ha sido mi convicción desde que llegué a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que en un Estado constitucional y democrático de derecho, si bien es deseable que las autoridades adopten todas las medidas necesarias y a su alcance para prevenir y disuadir violaciones a derechos humanos y otros bienes jurídicos relevantes, incluyendo la adopción de tipos penales, éstos deben ser elaborados de manera clara y precisa, con adecuada técnica legislativa y, sobre todo, respetando los diversos principios formales y materiales que prevé nuestra Constitución. No considerarlo de esta manera abriría la puerta –aún más– a la arbitrariedad, la discriminación y al abuso en el ejercicio del derecho penal en perjuicio de nuestras libertades.



\*\*\*

En suma, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo y con la invalidez del precepto impugnado, lo hago por las razones expuestas en este voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 804, con número de registro digital: 30663.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 136/2021.

En sesión de dos de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

La norma impugnada establece:

"**Artículo 227 Bis.** Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbe, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbe, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.





"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

**Resolución del Tribunal Pleno.** Por mayoría de diez votos, el Tribunal Pleno declaró que el artículo impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad, porque de las locuciones "al que" y "fuera de los supuestos autorizados por la ley", no se derivan bases objetivas para determinar cuándo una persona se ubica en alguna de las hipótesis alternativas de concreción del ilícito. Al invalidar estas dos locuciones, se consideró que la descripción del delito carece de sentido y coherencia, por lo que se declaró la invalidez total del precepto.

Respetuosamente, no comparto el sentido de la sentencia en razón de la metodología y las consideraciones que la sustentan. Con el fin de expresar mi disenso, dividiré el presente voto en los siguientes apartados: i) metodología para analizar normas que establecen responsabilidades posteriores por el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión; y, ii) análisis de la norma impugnada a partir del test de proporcionalidad propuesto.

#### **i. Metodología para analizar normas que establecen responsabilidades posteriores por el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión**

El estudio de constitucionalidad que realiza la sentencia se limita a analizar la norma impugnada a luz del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. No obstante, no comparto dicha metodología, pues considero que para estudiar tipos penales que pueden implicar restricciones al derecho de libertad de la expresión, resulta aplicable el test que la Corte Interamericana de Derechos Humanos utiliza en el análisis de responsabilidades posteriores por el ejercicio de este derecho.

En efecto, el Tribunal Interamericano ha afirmado que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, por el contrario, reconoce que la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé la posibilidad de exigir responsabilidades posteriores por su ejercicio abusivo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corte IDH, Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de agosto de 2020", Serie C No. 440, párr. 81. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_409\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_409_esp.pdf); y Caso Kimel Vs. Argentina. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008", Serie C No. 177, párr. 54. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf).



De esta forma, cuando existan restricciones a este derecho se deben cumplir con los siguientes requisitos: i) estar previamente fijadas por ley en sentido formal y material; ii) responder a un objetivo permitido por la convención; y, iii) ser necesarias en una sociedad democrática y, a su vez, deben cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.<sup>2</sup>

En el presente caso, tal y como lo afirma la accionante, la norma impugnada podría llegar a afectar el ejercicio de la libertad de expresión. Por ello, considero que el análisis sólo a la luz del principio de seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad no es el más idóneo para estudiar el artículo impugnado. Ello, pues el estudio se torna limitado y no busca una respuesta integral a la litis planteada. Así, desde mi perspectiva, el estudio debe hacerse a partir del test antes mencionado.

## **ii. Análisis de la norma impugnada a partir del test de proporcionalidad propuesto**

A partir de lo desarrollado en el apartado anterior, así como de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión accionante, desarrollaré las razones que me llevan a sostener la constitucionalidad de la norma a partir de la metodología señalada.

### *a) Legalidad.*

Como quedó establecido, la primera grada del test refiere al análisis de la legalidad de la medida. En este sentido, dicho estudio conlleva analizar si la norma cumple con el mandato de taxatividad.

Al respecto, el proyecto sostiene que la descripción legal del delito no es clara o inteligible para sus destinatarios, pues es vaga e imprecisa respecto de sus porciones normativas "al que" y "fuera de los supuestos autorizados por la ley".

En primer lugar, no comparto que la expresión "al que" sea ambigua ni abierta, pues considero que es clara en señalar como sujeto activo a cualquier persona. En efecto, de una lectura del tipo penal se puede afirmar que cualquier persona puede ser sancionada por la realización de las correspondientes conductas típicas, con la única diferencia de que cuando se trata de personas servidoras públicas se aplicará un reproche mayor en función de su cargo.

<sup>2</sup> Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021", Serie C No. 440, párr. 160. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_440\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf).



De esta forma, no encuentro razón alguna por el que la norma debiera ir dirigida a un destinatario con una calidad particular o especial. Incluso, considero que, al establecer un sujeto indeterminado, se puede afirmar que no se trata de una norma privativa.

Por otro lado, estimo que la porción "fuera de los supuestos autorizados por la ley" tampoco tiene un efecto invalidante en la norma. Esto es así pues, aunque resulta claro que los particulares pueden actuar con libertad mientras la norma no prohíba una conducta concreta y establezca una sanción, lo cierto es que ello puede ser analizado por la autoridad jurisdiccional competente como parte de la antijuridicidad de la conducta.

Por lo anterior, no comparto las consideraciones de la sentencia por las cuales se determinó que las porciones "al que" y "fuera de los supuestos autorizados por la ley" son contrarias al mandato de taxatividad.

*b) Responder a un objetivo permitido.*

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, los objetivos permitidos refieren a aquellos que están indicados en el artículo 13.2, mismo que reconoce el derecho a la libertad de expresión. En este sentido, contempla por una parte el respeto a los derechos o reputación de las demás personas y, por otra, la protección de la seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas.<sup>3</sup>

En el caso concreto, la medida persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues del proceso legislativo se advierte que el Congreso, al sancionar la conducta, buscó proteger la dignidad o memoria<sup>4</sup> de las víctimas directas o indirectas,<sup>5</sup> fortalecer su protección legal y combatir la violencia mediática de género.

<sup>3</sup> Corte IDH, Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022", Serie C No. 451, párr. 72. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_451\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_451_esp.pdf).

<sup>4</sup> El respeto a la dignidad de los restos humanos no es ajeno al derecho internacional, en su opinión consultiva sobre el Sahara Occidental, la Corte Internacional de Justicia tomó en consideración uno de los aspectos del modo de vida de las poblaciones nómadas del Sahara Occidental para afirmar su derecho a la autodeterminación: el cultivo de la memoria de los muertos. CIJ, Sahara Occidental, opinión consultiva solicitada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de octubre de 1975. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-EN.pdf>.

<sup>5</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "el cuidado de los restos mortales de una persona es una forma de observancia del derecho a la dignidad humana", en consecuencia,



En virtud de lo anterior, es posible afirmar que el artículo 227 Bis responde a una finalidad constitucionalmente válida. Esto es congruente, en primer lugar, con la protección a la dignidad humana, valor reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Federal. En segundo lugar, la norma encuentra su origen en la obligación estatal de adoptar medidas apropiadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres reconocida en la Convención Belém do Pará y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

En efecto, la violencia en razón de género contra las mujeres es una problemática en la que convergen varios factores, incluidos los medios de comunicación. Al respecto, el Manual Urgente para la Cobertura de Violencia Contra las Mujeres y Femicidios en México reconoce, como un problema casi generalizado, la difusión de imágenes de femicidios por parte de quienes trabajan en los medios de comunicación, sin que tenga repercusión legal alguna.<sup>6</sup>

Hasta este punto, la poca fiscalización hacia este tipo de contenidos mediáticos es un reflejo de la normalización de la violencia extrema con la que se cometen los femicidios. La difusión de imágenes relacionadas con estos casos atenta contra la dignidad de las mujeres, y bajo ninguna circunstancia, contribuye a esclarecer los hechos. Por el contrario, su difusión revictimiza y daña el honor de las víctimas, además de ocasionar por lo general daños psicológicos a sus familiares.

Incluso, en la Recomendación General No. 19, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó a los Estados Parte adoptar medidas para garantizar que los medios de comunicación respeten a las mujeres.<sup>7</sup>

De esta forma, la tipificación de la conducta impugnada persigue una finalidad constitucionalmente válida consistente en proteger la dignidad de las mujeres y combatir la violencia mediática de género.

---

éstos "merecen ser tratados con respeto ante sus deudos, por la significación que tienen para éstos". Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. "Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002", Serie C No. 91, párr. 81. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_91\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_91_esp.pdf).

<sup>6</sup> ONU, Un Manual Urgente para la Cobertura de Violencia Contra las Mujeres y Femicidios en México, 2021, p. 7 y 8.

<sup>7</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 19: "La violencia contra la mujer", 29 de enero de 1992, párr. 24.



c) *Ser necesarias en una sociedad democrática.*

Sobre la última grada del test, la Corte Interamericana ha señalado que, además de tener una finalidad legítima, se deben respetar los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.<sup>8</sup> Por ello, considero que se debe tomar en cuenta que existe una relación instrumental clara entre el medio y el fin constitucional, pues la norma impugnada, al sancionar directamente la filtración de este tipo imágenes, combate la violencia mediática de género. A su vez, esto garantiza la dignidad de las víctimas y a sus familiares.

Tal como reconoció el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 306/2020, si bien el derecho penal se rige por el principio de mínima intervención, lo cierto es que el mismo resulta válido cuando su finalidad es la protección de los bienes jurídicos más importantes, cuya tutela no puede alcanzarse a través de otros medios menos lesivos e igualmente idóneos.<sup>9</sup>

En ese sentido, en el presente caso, la sanción penal es la medida más adecuada para proteger el bien jurídico, pues si bien existen otras medidas que se han implementado, no son igual de efectivas.

Así, el tipo penal impugnado debe analizarse a partir de un contexto en el que el manejo de la información privada de las víctimas no ha podido ser protegida con las medidas de otra índole ya existentes, sobre todo, considerando que esta forma de violencia también tiene como consecuencia la reproducción de estereotipos que perpetúan la violencia y agresiones estructurales en nuestro país.

Al respecto, el Manual Urgente para la Cobertura de Violencia contra las Mujeres y Femicidios en México reconoce que la filtración de imágenes del cuerpo de víctimas de feminicidio sí tiene diversas consecuencias legales para el servidor público que filtre la información y para los medios de comunicación que las difunden masivamente.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Corte IDH, Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. "Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022", Serie C No. 451, párr. 71. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_451\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_451_esp.pdf).

<sup>9</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 306/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 9 de mayo de 2022, párrs. 30-34 y 69.

<sup>10</sup> ONU, "Un Manual Urgente para la Cobertura de Violencia Contra las Mujeres y Femicidios en México", 2021.



Por ejemplo, en México existen diversas normas no penales que pretenden inhibir este tipo de conductas. Una de ellas es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que faculta a la Secretaría de Gobernación para vigilar que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia contra la mujer, pudiendo sancionar a aquellos que no lo cumplan.<sup>11</sup> Asimismo, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha secretaría también debe vigilar que los medios de comunicación se mantengan dentro de los límites de la vida privada y dignidad de las personas.<sup>12</sup>

En efecto, en nuestro marco legal existen una serie de normas que pretenden impedir que se difunda esta clase de contenido, a saber, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,<sup>13</sup> Ley General de Víctimas,<sup>14</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación<sup>15</sup> y las ya mencionadas Ley General de

<sup>11</sup> **Artículo 42.** Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"...

"X. Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres;

"XI. Sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado en la fracción anterior; ..."

<sup>12</sup> **Artículo 27.** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas y los videojuegos, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito, perturben el orden público o sean contrarios al interés superior de la niñez; ..."

<sup>13</sup> **Artículo 226.** A efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes, así como contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos planteados en el artículo 3o. constitucional y otros ordenamientos legales, la programación radiodifundida dirigida a este sector de la población deberá:

"...

"II. Evitar transmisiones contrarias a los principios de paz, no discriminación y de respeto a la dignidad de todas las personas; ..."

<sup>14</sup> **Artículo 115.** Corresponde al gobierno federal en materia de coordinación interinstitucional:

"...

"VIII. Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación fortalezcan la dignidad y el respeto hacia las víctimas;

"IX. Sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado en la fracción anterior."

<sup>15</sup> **Artículo 40.** La Dirección General de Medios Impresos tiene las atribuciones siguientes:

"...



Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas establecen las sanciones como multas económicas, arresto, suspensión del título y edición de la publicación, etc.<sup>16</sup>

Sin embargo, no debe perderse de vista la incidencia que tiene la prensa en la opinión pública. A partir de esto, cobra relevancia transformar las narrativas que subsisten en diversos medios de comunicación, a efecto de abordar los casos de violencia contra las mujeres y las niñas con una perspectiva de género y de derechos humanos.<sup>17</sup>

Así, pese a esta regulación, los derechos de las víctimas y sus familiares, especialmente mujeres víctimas de feminicidio, no han podido ser protegidos con estas medidas de otra índole ya existentes. Por ejemplo, el propio manual mencionado ha documentado que, incluso, en casos de feminicidio que cobraron relevancia mediática, los medios que difundieron información e imágenes del crimen no han sido sancionados.<sup>18</sup>

Por lo anterior, con el objetivo de garantizar que dichas conductas sean sancionadas y, con ello, salvaguardar la dignidad de las mujeres víctimas y sus familiares, respetuosamente, no comparto el sentido de la sentencia, pues a mi juicio, el

---

"VIII. Vigilar que las publicaciones impresas se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito, perturben el orden público o sean contrarios al interés superior de la niñez; ..."

<sup>16</sup> **Artículo 9o.** Las personas que dirijan, editen, publiquen, importen, distribuyan o vendan las publicaciones y revistas ilustradas a que se refiere el artículo 6o., excepto tratándose de voceadores o papeleros, serán sancionadas administrativamente con:

"I. Multa de \$500.00 a \$100,000.00 o arresto hasta por 36 horas, según las circunstancias personales del infractor, los móviles de su conducta y la gravedad o magnitud del hecho;

"II. Multa de \$10,000.00 a \$100,000.00 a quien haga uso indebido de un certificado de licitud de título o contenido que hubiere sido revocado;

"III. Suspensión hasta por un año del uso del título y edición de la publicación;

"IV. Declaración de ilicitud del título o contenido;

"V. Por violación a cualquier norma de este Reglamento que no tenga una sanción específica, se impondrá a juicio de la Comisión multa de \$1,000.00 a \$50,000.00.

"En caso de reincidencia las multas podrán ser duplicadas.

"En el supuesto de que la multa no se cubra se substituirá por arresto hasta de quince días."

<sup>17</sup> ONU, "Un Manual Urgente para la Cobertura de Violencia Contra las Mujeres y Feminicidios en México", 2021, p. 3.

<sup>18</sup> ONU, "Un Manual Urgente para la Cobertura de Violencia Contra las Mujeres y Feminicidios en México", 2021, p. 8.



artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México sí es constitucional pues se trata de una medida que supera un test de proporcionalidad.

Si bien, normas como la impugnada pueden chocar en cierta medida con el derecho a la libertad de expresión de las personas, en el contexto actual de violencia y discriminación que enfrentan niñas, niños, adolescentes y mujeres, no sólo es imperante regular y sancionar la violencia mediática, sino que se sobreponen los derechos de las víctimas. Es decir, tal posible afectación resulta proporcional frente a la medida en cuestión, pues con ello protege la memoria y dignidad de las personas de la revictimización y estigmatización.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 136/2021.

En sesión celebrada el **dos de marzo de dos mil veintitrés**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, **declaró la invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México**,<sup>1</sup> por considerar que este precepto vulneraba el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

El referido artículo prevé, en su primer párrafo, una pena de prisión de tres a seis años y multa **al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados**

<sup>1</sup> **Artículo 227 Bis.** Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbado, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbado, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."





**por la ley**, audiograbado, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbado, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos, relacionadas con una investigación penal, así como de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan.

En la sentencia se concluyó que el tipo penal vulnera el principio de taxatividad, toda vez que está redactado en forma vaga e imprecisa, y no hay certeza sobre cuál es la conducta tipificada como delito, pues el enunciado normativo "**al que**" permitía sancionar a cualquier persona (servidora pública o particular) que "**fuera de los supuestos autorizados por la ley**" cometiera alguna de las conductas descritas en el tipo penal. Es decir, la norma no delimita de forma clara en qué casos la difusión, transmisión, distribución o intercambio del material estaría prohibida y cuándo no, de ahí que se estimaron inconstitucionales esas porciones normativas.

Como consecuencia de la invalidez de tales porciones, el Pleno consideró que la norma carecía de sentido y coherencia, por lo que determinó extender la invalidez a la totalidad del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México.

Como lo referí en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo en declarar la invalidez del artículo 227 Bis del Código Penal Local, pero por consideraciones adicionales** a las de la sentencia, consistentes en que para mí, **este precepto también es inconstitucional por ser sobreinclusivo, por vulnerar el principio de mínima intervención del derecho penal, y porque en su redacción impugnada es contrario a la libertad de expresión y a los derechos de las víctimas y ofendidas de un delito a allegarse de material probatorio.**

En mi opinión, **la norma presenta otros vicios de validez**, pues contiene una regulación sobreinclusiva que vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal, la libertad de expresión y los derechos de las víctimas y los ofendidos de un delito a allegarse de material probatorio.

En forma previa, quiero referir que el tipo penal básico que se presenta en el artículo 227 Bis, primer párrafo, del Código Penal Local contiene una serie de acciones que son constitutivas del delito, las cuales, para efectos de clarificar mi exposición me permito dividir en cuatro grandes grupos:

- a) Primero, se sanciona penalmente a quien lucre con este tipo de contenidos (es decir, a quien los comercialice, oferte o intercambie);



- b) Segundo, se sanciona a quien difunda o muestre públicamente los contenidos multimedia (es decir, que los difunda, entregue, revele, publique, transmita, exponga, distribuya o comparta);
- c) Tercero, se sanciona a quien consuma en privado estos materiales prohibidos o los envíe a otra persona sin ánimos de publicación (envíe, remita o reproduzca); y,
- d) Cuarto, se sanciona a quien cree o genere el contenido (videografe, audiografe, fotografíe o filme).

Al respecto, comparto la preocupación externada por la Legislatura Local, en torno a que es necesario implementar medidas tendentes a proteger la "dignidad póstuma a las personas fallecidas", así como la preocupación por evitar el uso y divulgación masiva de material gráfico de las personas que han resentido la comisión de delitos (sobre todo, tratándose de situaciones relacionadas con feminicidios o violación de mujeres). Por supuesto que la ley debe proteger el derecho a la intimidad de las personas y la dignidad humana.

En este sentido, no quiero prejuzgar sobre la constitucionalidad de una diversa redacción que el legislador democrático pudiera adoptar para proteger tan importantes bienes jurídicos. Sin embargo, la redacción que empleó en este caso el Congreso del Estado de México no es respetuosa de principios constitucionales también importantes como la libertad de expresión, el derecho al debido proceso penal de las personas (imputadas e incluso también víctimas y ofendidas) y los fines del derecho penal.

### **A. Violación a la libertad de expresión**

Siguiendo lo resuelto por este Tribunal Pleno al analizar diversos tipos penales vinculados con los límites a la libertad de expresión, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 29/2011,<sup>2</sup> el artículo 227 Bis del Código Penal

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta el 7 de julio de 2014, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, en la que se analizó la constitucionalidad del delito de "halconeo"; y acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta el 20 de junio de 2013, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, en la que se analizó el artículo 373 del Código Penal de Veracruz que contemplaba el delito de "perturbación al orden público".



impugnado vulnera el derecho a la libertad de expresión protegido en el diverso 6o. de la Constitución General, pues si bien el tipo penal busca proteger un bien legítimo en una sociedad democrática como lo es el honor y la dignidad de las personas, el límite que ello implica en la libertad de expresión es desproporcionado.

El legislador mexiquense estableció un límite muy gravoso a la libertad de expresión, que impacta desproporcionadamente en las dos dimensiones de esta libertad: tanto en la vertiente individual del derecho como en la colectiva o social.

Por una parte, la norma es excesivamente restrictiva de las libertades individuales, porque tiene como resultado un efecto inhibitorio que puede generar en las personas el temor de denunciar la comisión de un delito o de allegarse de elementos probatorios; pues con la redacción tan amplia del tipo penal, cualquier persona que tome una fotografía o grabe un video o audio sobre algún hecho criminal, podría actualizar alguno de los supuestos del tipo penal. Por ese motivo, la norma impugnada genera un efecto inhibitorio en las personas y, de este modo, vulnera la libertad de expresión y de información.

Este efecto inhibitorio puede generar que la víctima u ofendida de un delito no ejerzan su derecho constitucional<sup>3</sup> a denunciar o coadyuvar en la investigación correspondiente y a aportar medios de prueba sobre la comisión de un delito en su contra, por temor a actualizar un delito. Lo mismo sucede en el caso de las personas imputadas, pues el resto de las personas se encuentran impedidas a difundir, entregar, transmitir o compartir material multimedia que pudiera contener datos de prueba que pudieran ayudar a la defensa penal del imputado.

Por otra parte, el artículo impugnado tiene un impacto muy costoso en la vertiente colectiva del derecho de libertad de expresión, pues la existencia de este tipo

<sup>3</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"...

"II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley."



penal puede impedir que la ciudadanía denuncie otros delitos o aporte las pruebas pertinentes sobre la comisión de alguno, lo cual puede generar, a su vez, un crecimiento en la impunidad y un daño a la confianza de la ciudadanía en las instituciones de persecución del delito.

Además, la forma en la que está tipificado el delito impide uno de los elementos fundamentales de una sociedad democrática: la existencia del debate público, desinhibido, vigoroso, y abierto. Esto implicaría, además, una suerte de mordaza sobre las personas que ejercen el periodismo, pues en el Estado de México no podrían publicar reportajes o notas en las que exhibieran imágenes, videos o audios sobre la posible comisión de delitos con impacto en la sociedad.

## **B. Mínima intervención del derecho penal**

Aunado a lo anterior, considero que el artículo impugnado es inconstitucional porque vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal, sobre el que he coincidido con el Pleno en que, si bien el Estado tiene un amplio margen de discrecionalidad para fijar la política criminal, lo cierto es que las sanciones penales deben limitarse a lo estrictamente necesario y cuando no haya más remedio que la criminalización de determinadas conductas.

En efecto, como lo sostuve cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 51/2018<sup>4</sup> el Poder punitivo del Estado sólo puede ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos más importantes de los ataques más graves que puedan dañarlos o ponerlos en peligro. Por tanto, el despliegue de la política criminal debe emplearse de forma excepcional.

A partir de esta concepción de mínima intervención del derecho penal, la criminalización de determinadas acciones debe limitarse a los ataques más graves de los bienes jurídicos (que por supuesto debe proteger el Estado), pero sólo una vez que se haya comprobado que no había algún otro mecanismo menos lesivo que igualmente pudiera proteger esos bienes jurídicos.

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 51/2018, resuelta el 22 de agosto de 2019, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, en el sentido de declarar la invalidez de diversas normas del Código Penal del Estado de San Luis Potosí por contener el tipo penal en el que se sancionaba a quien conduciendo un vehículo de motor, desviara su atención por un distractor.



De esta forma, me parece que la criminalización pretendida por el legislador estatal genera el riesgo de imponer límites excesivos e, incluso, desproporcionados e injustificados, pues en todo caso, el legislador pudo haber previsto otras opciones menos lesivas para proteger la integridad y el adecuado funcionamiento de las labores a cargo de las autoridades, como las responsabilidades administrativas, de manera que acudir al derecho penal para ese efecto, me parece desproporcionado.

En tal sentido, en el artículo analizado advierto un uso excesivo de la política criminal, por lo que, como adelanté, la norma es inconstitucional también por vulnerar el principio de mínima intervención del derecho penal.

### C. Regulación sobreinclusiva

Ahora bien, reconociendo (como ya lo había manifestado previamente) que pudiera estar de acuerdo con alguna otra formulación que el legislador estatal pudiera implementar para proteger los derechos de las víctimas u ofendidas a su intimidad y propia imagen (no prejuizo sobre ello en este momento), me parece que en este caso, la redacción impugnada es sobreinclusiva, ya que sanciona penalmente cualquier forma de difusión, distribución, exposición, transmisión, reproducción y, en general, cualquier uso del material multimedia, sin permitir distinguir si ese contenido será empleado para atentar contra el derecho al honor e intimidad de las personas o, si por el contrario, será usado con un propósito legítimo. La norma penal simplemente sanciona, en términos muy amplios, a cualquiera que adquiera, transmita, genere o reproduzca material multimedia que se conforme con imágenes, documentos, video o audio relacionado con la comisión de un delito.

Finalmente, toda vez que desde mi perspectiva es inconstitucional el tipo penal básico (párrafo primero del artículo 227 Bis), el resto del precepto (párrafos segundo y tercero) que contiene las modalidades agravadas del delito, también resulta inconstitucional en vía de consecuencia.

Por tanto, con base en las consideraciones de este voto concurrente, **estoy de acuerdo con la sentencia** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.**

**III. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA VIOLA LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LA MATERIA PROCESAL PENAL, CUANDO ESTABLECE EN LA LEGISLACIÓN LOCAL DELITOS POR LOS QUE PROCEDE ORDENAR DICHA MEDIDA CAUTELAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, SEGUNDO PÁRRAFO, FRACCIONES I A XVI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARATORIA DE INVALIDEZ EXTENSIVA A DISPOSICIONES DIVERSAS DE LA NORMA DECLARADA INVÁLIDA [INVALIDEZ DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 8, AL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", Y 8 DE ESTE CÓDIGO", ASÍ COMO AL ARTÍCULO 85, INCISO A), FRACCIÓN II, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 8 DE ESTE CÓDIGO", TODOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA].**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIONES DE LA I A LA XVI, 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", Y 8 DE ESTE CÓDIGO", ASÍ COMO 85, INCISO A), FRACCIÓN II, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 8 DE ESTE CÓDIGO", TODOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA].**



**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CORRESPONDE A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER, EN CADA CASO CONCRETO SUJETO A SU CONOCIMIENTO, LOS EFECTOS DE LA RETROACTIVIDAD DE LA NORMA DECLARADA INVÁLIDA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICADAS EN ESTA MATERIA, AL TRATARSE DE NORMAS DE CARÁCTER PROCESAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIONES DE LA I A LA XVI, 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", Y 8 DE ESTE CÓDIGO", ASÍ COMO 85, INCISO A), FRACCIÓN II, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 8 DE ESTE CÓDIGO", TODOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA].**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIONES DE LA I A LA XVI, 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", Y 8 DE ESTE CÓDIGO", ASÍ COMO 85, INCISO A), FRACCIÓN II, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 8 DE ESTE CÓDIGO", TODOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: PATRICIA DEL ARENAL URUETA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 61/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado



de Colima, el cual prevé los supuestos por los que procede imponer prisión preventiva oficiosa. Esta norma fue reformada y adicionada mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil veintidós.<sup>1</sup> En esencia, la promovente considera que el Congreso Local ha excedido su esfera competencial al legislar en un ámbito relacionado con la materia procesal penal.

<sup>1</sup> Desde ahora conviene transcribir el contenido íntegro del texto reformado y adicionado del artículo:

**"Artículo 8. ...**

"Son los delitos por los que procede ordenar la prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los previstos en este código:

"I. Homicidio doloso en todas sus formas y modalidades con excepción del delito de homicidio en riña tratándose del provocado previsto en el artículo 122, fracción I, inciso b);

"II. Violación en todas sus formas y modalidades tipificado por los artículos 144 a 147;

"III. Los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, comprendidos en los siguientes delitos: corrupción de menores previsto en los artículos 164, 165, 166 y 167; Pornografía previsto en los artículos 171 y 173; turismo sexual previsto en los artículos 174 y 175; Lenocinio previsto en el artículo 177, párrafo segundo; pederastia previsto en el artículo 178;

"IV. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 150, en relación con el 149;

"V. Incesto, previsto en el artículo 232, párrafo tercero;

"VI. Hostigamiento sexual y acoso laboral, previsto en el artículo 152, párrafo quinto;

"VII. Violencia digital, previsto en el artículo 152 Ter, párrafo tercero, fracción I, en relación a la fracción I del párrafo primero, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

"VIII. Reproducción asistida indebida, prevista en el artículo 154, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

"IX. Inseminación artificial, prevista en el artículo 155; cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas incapaz (sic) o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

"X. Desaparición forzada de personas, prevista en los artículos 157 y 158;

"XI. Femicidio, previsto en el artículo 124 Bis;

"XII. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 185, inciso B) fracción II y cuando el robo sea cometido con medios violentos como armas y explosivos;

"XIII. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en el artículo 242 Bis 4;

"XIV. Abigeato, previsto en el artículo 195 Bis, inciso B), fracción II cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos;

"XV. Enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 239; y,

"XVI. Lesiones, prevista en el segundo párrafo del artículo 127, cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos."





## I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, mediante escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinticinco de abril de dos mil veintidós.

2. El veintiocho de abril siguiente, la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito. Ordenó formar y registrar el expediente con el número 61/2022, el cual fue turnado al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

3. El dos de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima para que, como autoridades demandadas, rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles. Asimismo, se les requirió que en sus informes justificados enviaran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad o copia del documento donde constara su publicación.

4. Este acuerdo se notificó el once de mayo de dos mil veintidós al Poder Legislativo del Estado de Colima<sup>2</sup> y en la misma fecha al Poder Ejecutivo de la propia entidad federativa.<sup>3</sup>

5. **Concepto de invalidez.** La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó un único concepto de invalidez. En términos generales alegó que el Poder Legislativo del Estado de Colima se extralimitó en sus atribuciones, ya que emitió normas sin contar con la facultad y respaldo constitucional para ello. Este concepto de invalidez se compone de los argumentos que a continuación se resumen:

<sup>2</sup> Constancia de notificación del oficio 12099, despacho 4/2022-VI suscrita por Adriana Velázquez Zúñiga, actuario judicial del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Colima.

<sup>3</sup> Constancia de notificación del oficio 12100, despacho 4/2022-VI suscrita por Adriana Velázquez Zúñiga, actuario judicial del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Colima.



- La norma impugnada prevé los delitos por los que procede ordenar la prisión preventiva oficiosa. Sin embargo, debido a que dicha institución constituye una medida cautelar, es claro que el precepto regula una cuestión sobre materia procedimental penal. Por mandato de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer las normas que deben observarse durante la investigación, procesamiento y sanción de los delitos –facultad que ejerció al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales–. De este modo, la disposición normativa combatida vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

- La norma controvertida es contraria al parámetro de regularidad constitucional porque genera un problema de doble regulación en materia procedimental penal, lo cual se traduce en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

- El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Esto es, las leyes de estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquellas de los Estados y de la Ciudad de México. En otras palabras, este precepto constitucional establece que el Congreso de la Unión debe expedir la legislación única en materia procedimental penal, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para regularla.

- La determinación de conferir como atribución exclusiva del Congreso de la Unión la regulación de la materia, se tomó con el propósito de unificar las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.

- En ese contexto, el cinco de marzo de dos mil catorce se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales. Su artículo primero establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccio-



nales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

- De acuerdo con el artículo 2o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, sus disposiciones tienen por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño. Estos aspectos se encuentran comprendidos en la materia procedimental penal, por lo que no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto son de observancia general en toda la República dado su carácter nacional. Ello no cambia por la circunstancia de que se trate de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

- De acuerdo con el artículo 155, fracción XIV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, la prisión preventiva es una medida cautelar. Por su parte, el diverso 167 del mismo ordenamiento establece las causas de procedencia de la prisión preventiva.

- En términos de la Constitución Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales, los Congresos Estatales han dejado de estar habilitados para legislar en dicha materia. Desde el punto de vista constitucional, a las Legislaturas Locales únicamente se les reconoce capacidad para ejecutar disposiciones de la legislación única emitida por el Congreso de la Unión, a efecto de implementarla o para regular temas orgánicos relacionados.

- Resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso es innecesario, el establecimiento del catálogo de las conductas punitivas que ameritan la imposición de la prisión preventiva oficiosa, pues la norma nacional emitida por el Congreso de la Unión es la que cuenta con sustento constitucional para regular ese aspecto procesal penal.

- Las disposiciones contenidas en la norma impugnada se refieren a reglas procedimentales sobre una medida cautelar ya previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que no se tratan de cuestiones orgánicas o nece-



sarias para la implementación de la legislación única. Por tanto, no tiene el carácter de norma complementaria, en términos del artículo octavo transitorio referido.

- Al expedir la norma cuestionada, el legislador del Estado de Colima invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, con lo cual viola el principio de legalidad. Además, contraviene el derecho humano de seguridad jurídica por establecer una doble regulación e incluso nuevos supuestos de conductas punitivas que sean susceptibles de prisión preventiva oficiosa.

- La regulación de supuestos distintos a los establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales (relativos al listado de delitos en los cuales se podrá imponer prisión preventiva oficiosa, como medida cautelar) también genera inseguridad jurídica para las personas, pues implica la afectación a su esfera jurídica, en especial a su derecho a la libertad personal, por una autoridad diversa a la constitucionalmente habilitada para ello.

#### **6. Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima.**

El consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, Roberto Rubio Torres, con el carácter de representante jurídico de la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, rindió su respectivo informe.<sup>4</sup> Por su parte, la diputada presidenta de la Mesa Directiva del segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, Isamar Ramírez Rodríguez, en representación del Poder Legislativo Local, también rindió informe justificado.<sup>5</sup> En sus informes, coincidieron en lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en el país, el artículo 19 de la Constitución Federal, fue reformado con el objeto de regular lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal

<sup>4</sup> Escrito recibido el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>5</sup> Escrito recibido el ocho de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



acusatorio, acorde con el principio de presunción de inocencia. El Constituyente consideró adecuado establecer los principios de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de esa medida cautelar.

- En la reforma constitucional de dos mil dieciocho también se estableció que la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en el ámbito de sus respectivas competencias, debían expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. Mediante reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, el Constituyente confirió al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación única en materia de procedimientos penales que regiría en la República, tanto en el orden federal como en el fuero común.

- Por otra parte, el cinco de marzo de dos mil trece, se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales en el Diario Oficial de la Federación, a través del cual se implementó y reguló de manera homogénea el sistema procesal acusatorio y oral. Dicho código constituye la legislación secundaria que reglamenta lo previsto en la reforma constitucional de dos mil dieciocho.

- A partir de que el Código Nacional de Procedimientos Penales empezó a operar en las distintas entidades federativas, la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, prevista en el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, se encuentra regulada en el mismo. Además, se encuentra regulada por lo dispuesto en el numeral 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Contrario a lo sostenido por la denunciante, el artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, no impacta en el curso del procedimiento, pues se trata de una norma que establece la procedencia oficiosa de una medida cautelar, la cual no podría ser considerada como una figura puramente procedimental, dado que toca aspectos de derechos sustantivos, como es el derecho a la libertad personal.

- El estudio comparativo entre el precepto impugnado y el artículo 19 constitucional permite concluir que el Poder Legislativo Local solamente enuncia las



figuras delictivas que corresponden a los supuestos establecidos en la disposición constitucional que se estima controvertida. Esto es así, porque el artículo 19 de la Carta Magna prevé libertad de configuración al legislador local, al establecer tres pautas para aplicar la prisión preventiva oficiosa:

1. Se prevén delitos específicos por los cuales procederá la prisión preventiva oficiosa: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas.

2. Se prevén delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

3. Se prevén conductas consideradas como delito por la ley que pretende garantizar la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

- Por otra parte, contrario a lo que aduce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el libre desarrollo de la personalidad debe proteger no sólo el aspecto interior, sino también los elementos externos de los que se compone.

- La norma impugnada no traspasa los límites establecidos por el Texto Constitucional, cuando señala que la prisión preventiva oficiosa procede en contra de otros delitos, además de los casos señalados en la Constitución Federal. Son tipos penales cuya finalidad es proteger los bienes jurídicos del libre desarrollo de la personalidad, en beneficio de las personas menores de edad.

- En términos del artículo 19 de la Constitución Federal, el Congreso del Estado de Colima cuenta con libertad de configuración para determinar los delitos considerados graves, respecto a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa en delitos en contra del libre desarrollo de la personalidad.

- Además, el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la ley la definición de los delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad, ya que el Código Nacional de Procedimientos Penales sólo prevé ese tipo de delitos respecto del Código Penal Federal, pero no precisa cuáles tendrán el carácter de graves en las legislaciones locales. Así, hay supuestos en los que las Legislaturas Locales tienen facultades para determinar los delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa. El legislador



local sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad, pero carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional.

- Declarar inconstitucional la porción normativa impugnada dejaría a las víctimas de los hechos delictivos que atenten contra el libre desarrollo de la personalidad bajo un estado de desamparo, ante la eventual evasión de quien resulte responsable de la conducta criminal.

- En el precepto impugnado se desarrolló la expresión "*delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos*" prevista por el artículo 19 de la Constitución Federal. Se determinaron las hipótesis precisas y exactas en las que se aplicará la prisión preventiva. En apoyo de este punto se invoca una tesis de Tribunal Colegiado de Circuito: I.4o.P.4 P (11a.), de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR 'DELITOS COMETIDOS CON MEDIOS VIOLENTOS COMO ARMAS Y EXPLOSIVOS'. ES UNA HIPÓTESIS CONSTITUCIONAL QUE REQUIERE SER DESARROLLADA POR EL LEGISLADOR, PREVIAMENTE A SU APLICACIÓN POR LOS JUECES."

- La reforma a la norma impugnada atiende al principio constitucional de protección al interés superior de la niñez, establecido por el artículo 4o. de la Constitución Federal, en relación con los tipos penales que habrán de considerarse como graves. Los tipos penales descritos en la norma impugnada fueron incorporados con la finalidad de proteger a los menores de edad.

- Al establecer la procedencia de la prisión preventiva oficiosa tratándose de los delitos de robo y abigeato cometidos con medios violentos como armas y explosivos (artículo 8, fracciones XII y XIV, del Código Penal para el Estado de Colima), el legislador está haciendo uso de su competencia originaria para establecer los delitos del fuero común, con lo cual precisa cuáles deben ser considerados de prisión preventiva oficiosa, en concordancia con el diverso 19 constitucional. La única forma en que dicho precepto constitucional puede adecuarse al Código Penal para el Estado de Colima como norma secundaria, es seleccionando qué tipo de delitos deben considerarse de prisión preventiva oficiosa, dada su gravedad y siguiendo las directrices establecidas en el artículo 19 de la Carta Magna.



- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos nunca criticó qué parte del artículo 8 impugnado vulnera el diverso 19 constitucional; se limitó a hacer valer agravios de legalidad, lo que no es el espíritu de la promoción de una acción de inconstitucionalidad.

- Los supuestos contemplados por el artículo 8, fracción II, del Código Penal para el Estado de Colima –relacionados con los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos contra menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo– comparten la misma racionalidad, que es adecuar el Código Penal Local al mandato constitucional.

- Una interpretación formalista de legalidad, como la pretendida por la accionante, conduciría a la impunidad y a la afectación al interés superior de los menores víctimas del delito, lo cual es inadmisibles.

- Finalmente, debe distinguirse la prisión preventiva oficiosa de la justificada. En el caso de esta última, es un Juez de Control quien decide su procedencia, con base en los medios de prueba y alegatos que presentan las partes para justificar que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Respecto a la prisión preventiva oficiosa no hay debate sobre la necesidad de la cautela, pues ésta fue previamente determinada por el legislador. Por ello, es facultad del legislador colimense determinar, en acato al artículo 19 constitucional, qué conductas ameritan prisión preventiva oficiosa, por ser una cuestión de orden público e interés social.

#### **7. Argumentos adicionales del Poder Ejecutivo del Estado de Colima.**

Además de los argumentos que en común formularon los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, en el informe rendido por el consejero jurídico de dicha entidad se expusieron, en síntesis, los siguientes argumentos para justificar la validez de la norma impugnada:





- Debido al alza en el índice de criminalidad se buscó dar claridad respecto a la prisión preventiva oficiosa en el artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima, pues no es posible aplicar el Código Nacional de Procedimientos Penales para los casos concretos que corresponden al ámbito estatal.

- De conformidad con el artículo 39, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como con lo dispuesto en el diverso 118, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad presentó y puso a consideración de la LX Legislatura del Estado, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, entre otros, la porción normativa impugnada. Dicha iniciativa fue aprobada.

- Los actos de promulgación y publicación del Decreto Número 76, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Colima, dentro de las cuales se encuentra la porción normativa cuya invalidez se reclama, se llevaron a cabo en uso de las facultades que le confieren al titular del Poder Ejecutivo del Estado los artículos 58, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; y 4, 5 y 25 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública del Estado de Colima.

- El artículo 19 constitucional refiere que la autoridad judicial sólo podrá autorizar como medidas cautelares o providencias precautorias restrictivas de libertad, las que estén establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en las leyes especiales. No todos los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa encuadran en una legislación federal especial, dado que la Constitución Federal establece algunos supuestos de delitos que no están desarrollados en el catálogo del numeral 19 de la Carta Magna, tales como los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, respecto de los cuales los Estados no pueden remitirse a una norma de carácter federal.

- El artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima no estaba armonizado con la lista de delitos que señala el diverso 19 constitucional. Por tal motivo, el Estado, con su facultad legislativa reprodujo en el Código Penal Local los mismos delitos que se establecieron en el catálogo del numeral 19 de la Consti-



tución Federal, dando mayor claridad a cuáles son los delitos que deben prevalecer para la prisión preventiva oficiosa.

- Reforzar en una norma local lo que establece la Constitución Federal no resulta contrario a ésta, sobre todo en relación con los delitos que no se desarrollan en otro ordenamiento jurídico y que pueden tomarse como referencia para su aplicación en competencia local.

- Para atender al principio del interés superior de la niñez, se desarrollaron en el artículo 8 del Código Penal Local los delitos de abuso o violencia sexual contra menores, violación y, sobre todo, los delitos graves en contra del libre desarrollo de la personalidad.

- Al armonizar el catálogo de delitos en el artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima que emerge del diverso 19 constitucional, no puede considerarse que la norma es contraria a dicho precepto constitucional, sino que se trata de una norma que desarrolla lo que constitucionalmente se establece de forma genérica.

- La libertad legislativa nace de la propia Constitución, al establecer que será en una norma secundaria donde se determine cuáles delitos serán los considerados como graves de acuerdo con los supuestos que en ella se establecen.

- Dado que la prisión preventiva oficiosa es una medida excepcional impuesta por la autoridad judicial, es importante que dicha figura se encuentre lo más clara posible en la norma a fin de evitar el ejercicio arbitrario del poder y dar certidumbre para aquellos sujetos que la aplican y a las víctimas de dichos delitos.

- En el catálogo de delitos desarrollado en el artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima no se buscó ampliar los delitos que establece el diverso 19 constitucional, sino que se buscó generar certidumbre sobre aquellos en los que se desarrollan constitucionalmente de forma general, tales como los relativos al libre desarrollo de la personalidad y aquellos cometidos con medios violentos como armas.



- Por virtud del principio de exacta aplicación de la ley, la legislación federal donde se regula la prisión preventiva oficiosa no resulta exactamente aplicable a las normas del orden local, por lo que éstas no podrían tomar en cuenta la primera para su ejecución.

- La pretensión de la reforma al artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima era no dejar tipos penales abiertos cuya ambigüedad descriptiva llevara a que la autoridad judicial fuera la encargada de concluir la descripción típica. Este supuesto resultaría incompatible con un estado de derecho en el que se respeta el principio de exacta aplicación de la ley penal.

8. Por auto de ocho de junio de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados, en representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima. En esa misma fecha, tuvo por cumplido el requerimiento formulado a dichas autoridades, por virtud del cual se remitieron los antecedentes legislativos de la norma impugnada y el ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que la misma fue publicada.

9. En el mismo acuerdo dio vista a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Fiscalía General de la República, con los informes recibidos. Finalmente, el Ministro instructor señaló que las partes tendrían un plazo de cinco días para presentar sus alegatos.

10. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de cuatro de julio de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, declaró cerrada la instrucción del asunto, en virtud de que transcurrió el plazo legal correspondiente para que las partes formularan alegatos.

11. Cabe destacar que, en el escrito de alegatos presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la delegada cuestionó los argumentos formulados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima en sus respectivos informes justificados. Por un lado, reiteró que la prisión preventiva no puede ser considerada un derecho sustantivo, sino que su naturaleza es la



de una regla procesal consistente en la restricción o limitación a la libertad personal.

12. Asimismo, la delegada reiteró que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones, por lo cual, a su juicio, no existe margen de configuración legislativa en favor de los Congresos Locales para reglamentar cualquier cuestión relacionada con los procedimientos penales.

13. La delegada también señala que, debido a la naturaleza de la prisión preventiva oficiosa, ésta forma parte de las cuestiones procesales del sistema penal acusatorio que no pueden ser reguladas, ni siquiera a manera de reiteración, en normas estatales. A su juicio, tampoco asiste razón a las autoridades informantes al indicar que la Constitución prevé una habilitación al legislador local cuando señala que "la ley determinará los delitos graves", pues dicha remisión a la ley se refiere al Código Nacional de Procedimientos Penales.

14. Por otro lado, la delegada refiere que, contrario a lo dicho por las autoridades, la declaración de invalidez de la norma impugnada no dejará a las víctimas en estado de desamparo, porque la fiscalía competente cuenta con la facultad para solicitar al Juez de Control la citada medida cautelar tratándose de cualquier delito que amerite pena de prisión, siempre y cuando lo justifique.

## II. COMPETENCIA.

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una norma perteneciente a la legislación secundaria del Estado de Colima.



### III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.

16. La parte actora impugnó el artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, el cual fue reformado y adicionado mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil veintidós.

### IV. OPORTUNIDAD.

17. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>6</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

18. De conformidad con lo anterior, si las porciones normativas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado "El Estado de Colima" el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el veintisiete de marzo siguiente y concluyó el veinticinco de abril del mismo año.

19. En ese contexto, si el escrito de demanda fue recibido mediante Buzón Judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de abril de dos mil veintidós, se concluye que su presentación resulta oportuna.

### V. LEGITIMACIÓN.

20. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues fue la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien

---

<sup>6</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



presentó la demanda, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y leyes emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.<sup>7</sup> En el caso, la referida Comisión Nacional impugnó el artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, que –según alega– transgrede el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

21. Además, conforme a los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>8</sup> y 18 de su reglamento interno,<sup>9</sup> corresponde a su presidente la representación legal. En este asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte de la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

<sup>7</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

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

<sup>8</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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

<sup>9</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

"La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. ..."



22. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

23. No se hicieron valer causas de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Colima y, por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## VII. ESTUDIO DE FONDO.

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la validez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, el cual señala lo siguiente:

### "Artículo 8. ...

"Son los delitos por los que procede ordenar la prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los previstos en este código:

"I. Homicidio doloso en todas sus formas y modalidades con excepción del delito de homicidio en riña tratándose del provocado previsto en el artículo 122 fracción I, inciso b);

"II. Violación en todas sus formas y modalidades tipificado por los artículos 144 a 147;

"III. Los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen



capacidad para resistirlo, comprendidos en los siguientes delitos: corrupción de menores previsto en los artículos 164, 165, 166 y 167; pornografía previsto en los artículos 171 y 173; Turismo sexual previsto en los artículos 174 y 175; lenocinio previsto en el artículo 177, párrafo segundo; pederastia previsto en el artículo 178;

"IV. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 150 en relación con el 149;

"V. Incesto, previsto en el artículo 232, párrafo tercero;

"VI. Hostigamiento sexual y acoso laboral, previsto en el artículo 152, párrafo quinto;

"VII. Violencia digital, previsto en el artículo 152 Ter, párrafo tercero, fracción I, en relación a la fracción I del párrafo primero, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

"VIII. Reproducción asistida indebida, prevista en el artículo 154, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

"IX. Inseminación artificial, prevista en el artículo 155; cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas incapaz (sic) o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

"X. Desaparición forzada de personas, prevista en los artículos 157 y 158;

"XI. Femicidio, previsto en el artículo 124 Bis;

"XII. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 185, inciso B) fracción II y cuando el robo sea cometido con medios violentos como armas y explosivos;

"XIII. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en el artículo 242 Bis 4;





"XIV. Abigeato, previsto en el artículo 195 Bis, inciso B), fracción II cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos;

"XV. Enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 239; y,

"XVI. Lesiones, prevista en el segundo párrafo del artículo 127, cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos."

25. Corresponde a este Pleno determinar si las porciones normativas impugnadas son constitucionales o si asiste razón a la accionante al considerar que el Poder Legislativo del Estado de Colima carece de competencia para establecer delitos por los que procede la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73, XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. Los motivos de invalidez resultan esencialmente fundados para declarar la invalidez de la norma impugnada, pues este Tribunal Pleno considera que el legislador local carece de competencia para establecer cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa.

27. No es la primera vez que este Pleno se pronuncia sobre la invalidez de normas locales que regulan los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa. En las acciones de inconstitucionalidad 75/2016,<sup>10</sup> 30/2017,<sup>11</sup> 63/2018 (y su acumulada 64/2018),<sup>12</sup> 125/2017 (y su acumulada 127/2017)<sup>13</sup> y

<sup>10</sup> Resuelta el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos, respecto del considerando quinto relativo al estudio de fondo, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Hidalgo) para legislar en materia de prisión preventiva.

<sup>11</sup> Resuelta el dos de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos, respecto del considerando quinto relativo al estudio de fondo, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso, Tamaulipas) para legislar en materia de prisión preventiva.

<sup>12</sup> Resuelta el cuatro de julio de dos mil veintinueve, por unanimidad once votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Aguascalientes) para legislar en materia de prisión preventiva.

<sup>13</sup> Resuelta el dos de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte 1, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Aguascalientes) para legislar en materia de prisión preventiva.



84/2019,<sup>14</sup> este Pleno ha reiterado que los supuestos de procedencia de la medida cautelar de prisión preventiva conciernen a aspectos esencialmente procedimentales y, por tanto, reservados al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c).

28. Debido a la identidad sustancial entre esos precedentes y este asunto, no queda sino reiterar su lógica.

### **Facultades para regular la prisión preventiva oficiosa.**

29. El artículo 19 constitucional dispone:

**"Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos

---

<sup>14</sup> Resuelta el veinte de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A, fracción V, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. Por otro lado, por unanimidad de once votos, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A, fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado y adicionado mediante el mismo decreto referido. Ambas votaciones se refieren a la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Aguascalientes) para legislar en materia de prisión preventiva.



de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ..."

30. Como es claro, la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal establece un listado taxativo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

31. A juicio de este Pleno, la precisión o modificación de este catálogo no es disponible para el legislador local, por las siguientes razones:

32. Una primera aproximación al texto del artículo 19 constitucional podría llevar a considerar que se ha facultado al legislador federal y a las Legislaturas Locales para definir un catálogo de delitos respecto de los cuales procedería la prisión preventiva oficiosa, por afectar a la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

33. Sin embargo, esta parte del Texto Constitucional no debe analizarse de manera aislada. Es indispensable concatenarlo con la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, relativa al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual representó una compleja modificación al modelo procesal penal.

34. Ahí se establecieron las bases para el tránsito de un proceso inquisitivo a uno acusatorio y se fijó el objetivo de lograr su uniformidad en el país. Por ello, se determinó que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para



legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones.

35. Esta premisa es determinante porque la prisión preventiva –oficiosa o justificada– tiene la naturaleza de medida cautelar y, por ende, forma parte de las cuestiones procesales del sistema penal acusatorio. El artículo 2o. del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que el objeto de esa legislación es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.<sup>15</sup> Esto implica que todos los aspectos establecidos dentro de esos rubros no pueden ser materia de regulación en normas estatales, ni siquiera a manera de reiteración. Además, de acuerdo con su artículo 1o.,<sup>16</sup> este código es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

36. Entonces, no se puede entender el texto del artículo 19 constitucional sin tener presente que el Congreso de la Unión es el único órgano competente para legislar en materia de proceso penal. Así lo establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

<sup>15</sup> **Artículo 2o. Objeto del código**

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte."

<sup>16</sup> **Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

"...

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

37. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes<sup>17</sup> que este artículo 73, fracción XXI, inciso c, en lo que al caso interesa, prevé que

<sup>17</sup> Las **acciones de inconstitucionalidad 30/2017 y 63/2018 y su acumulada 64/2018**, así como **143/2017**. La primera por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto, con ocho votos en contra de las consideraciones y a favor del criterio competencial. La segunda por unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto; el Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio y anuncia voto concurrente; el Ministro Aguilar Morales, en contra de consideraciones, al igual que el Ministro Pardo Rebolledo; la Ministra Piña Hernández, por consideraciones diversas y reserva su derecho a formular voto concurrente; el Ministro Pérez Dayán, en contra de consideraciones; y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reserva también su derecho a formular voto concurrente. La tercera por unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el Ministro Franco González Salas con reservas, los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo en contra de consideraciones y con anunció de voto concurrente; la Ministra Piña Hernández por consideraciones diferentes, también anunció voto concurrente, el Ministro Pérez Dayán en contra de consideraciones. La **acción de inconstitucionalidad 12/2014**, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2014**, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la **acción de inconstitucionalidad 29/2015**, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis,



el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, con lo cual excluye la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. La señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Cossío Díaz anunciaron votos concurrentes. **La acción de inconstitucionalidad 106/2014**, en sesión del veintiocho de marzo de dos mil dieciséis se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa, "tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada", y 55, en la porción normativa "y no se haya interpuesto recurso alguno", de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial Local; y, 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los Jueces. Los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. **La acción de inconstitucionalidad 52/2015**, en sesión del veintinueve de marzo de dos mil dieciséis se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General"–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Asimismo, Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general", y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del



38. En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una ley única en proceso penal y demás supuestos antes citados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban para legislar en relación con esa materia, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal.

39. La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

"Dictamen de la Cámara de Senadores (Origen):

"...

"A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

---

Estado de Aguascalientes. La **acción de inconstitucionalidad 29/2015**, en sesión del once de abril de dos mil dieciséis se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunciaron sendos votos concurrentes. Finalmente, las **acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 1/2014, 107/2014, 106/2014, 15/2015, 29/2015, 52/2015, 35/2015, 109/2014, 134/2015, 113/2015 y su acumulada 116/2015, 22/2015 y su acumulada 23/2015, 115/2015, 110/2014, 59/2016, 35/2016, 19/2016, 75/2016, 23/2016, 21/2016 y 117/2015**.



"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución.' Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

"• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación





previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

"• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

"• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de 'prueba' cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.



"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

Dictamen Cámara de Diputados (Revisora):

"...

### **"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso**

"En el inciso 'c)', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.



"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatidad, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los Diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.



"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."

40. En términos del régimen transitorio,<sup>18</sup> dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece. Se señaló el dieciocho de junio de dos mil dieciséis como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia proce-

---

<sup>18</sup> **"TRANSITORIOS**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes."

"**Segundo.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto."

"**Tercero.** Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."



dimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión.

41. Conforme a lo expuesto, tratándose del artículo 19 constitucional y de la reforma referente a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de proceso penal, debe considerarse que el legislador local no está autorizado para regular las cuestiones atinentes a una medida cautelar como la prisión preventiva.

42. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, esta limitación a la libertad configurativa local obedece a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita uniformidad y operatividad en el sistema de justicia penal acusatorio a nivel nacional.

43. En tales condiciones, de acuerdo con las consideraciones que este Tribunal Pleno ha expuesto, son sustancialmente fundados los conceptos de invalidez reseñados al inicio de este apartado: el artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima –reformado y adicionado mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil veintidós– viola las facultades del Congreso de la Unión.

44. Se insiste, las entidades federativas ya no tienen facultades para legislar sobre la materia procesal penal a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal.<sup>19</sup>

45. Además, el artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI –reformado y adicionado el veintiséis de marzo de dos mil veintidós– no tiene un carácter complementario y tampoco resulta necesario para la implementación del Código

<sup>19</sup> Acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014 y 106/2014. Asimismo, esto ha sido reiterado en otros precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 52/2015, 109/2014, 23/2016 y 117/2015, entre otros



Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su artículo octavo transitorio.<sup>20</sup> La norma controvertida únicamente se ocupa de enlistar supuestos para la procedencia de la medida cautelar denominada "prisión preventiva oficiosa", la cual innegablemente tiene una naturaleza procesal, no orgánica, no complementaria.

## VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

46. Se declara la invalidez del artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, publicado mediante el Decreto Número 76, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima, el veintiséis de marzo de dos mil veintidós.

47. Ahora bien, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse al párrafo primero del artículo 8, al artículo 37, párrafo último, en su porción normativa ", y 8 de este código", así como al artículo 85, inciso A), fracción II, párrafo último, en su porción normativa ", así como en el artículo 8 de este código", todos del Código Penal para el Estado de Colima.

48. De acuerdo con lo expuesto y con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que los efectos de la invalidez decretada surtirán efectos retroactivos al veintisiete de marzo de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el veintiséis de marzo de dos mil veintidós.

49. En consecuencia, corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los efectos

<sup>20</sup> **"Artículo octavo. Legislación complementaria.**

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."



de esa retroactividad de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia, al tratarse de normas de carácter procesal.

50. Asimismo, se destaca que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

51. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado, al Tribunal Colegiado de Circuito y al de Apelación del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Colima.

## IX. DECISIÓN.

52. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones de la I a la XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto Número 76, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 8, párrafo primero, 37, párrafo último, en su porción normativa ", y 8 de este código", y 85, inciso A), fracción II, párrafo último, en su porción normativa ", así como en el artículo 8 de este código", del Código Penal para el Estado de Colima, conforme a lo determinado en el apartado VIII de este fallo.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos retroactivos al veintisiete de marzo de dos mil veintidós, a partir de la notificación



de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Colima, como se puntualiza en el apartado VIII de esta decisión.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI, relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes y en contra sólo por lo que hace a la fracción III del artículo 8 impugnado, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones de la I a la XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto Número 76, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintidós. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.





### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 8, párrafo primero; 37, párrafo último, en su porción normativa ", y 8 de este código", y 85, inciso A), fracción II, párrafo último, en su porción normativa ", así como en el artículo 8 de este código", del Código Penal para el Estado de Colima. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 2) Los efectos de la invalidez decretada surtirán efectos retroactivos al veintisiete de marzo de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor del Decreto Número 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el veintiséis de marzo de dos mil veintidós; 4) La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima y 5) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado, al Tribunal Colegiado de Circuito y al de Apelación del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y a la Fiscalía General del Estado de Colima. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 3) Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los



efectos de esa retroactividad de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia, al tratarse de normas de carácter procesal. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, que da fe.

**Nota:** La tesis aislada I.4o.P.4 P (11a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo IV, abril de 2022, página 2809, con número de registro digital: 2024465.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 61/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintisiete de febrero de dos mil veintitrés.



**Resolución del Tribunal Pleno.** Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto Número 76, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, al considerar que la regulación de la materia procesal penal y, por tanto, de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, es de la competencia exclusiva del Congreso Federal en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional, por lo que los Congresos Locales no pueden normar dicha materia.

**Razones de la disidencia.** Si bien compartí que los preceptos impugnados eran inconstitucionales, tal como he votado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016, 28/2017, 30/2017, 105/2017, 143/2017, 125/2017 y su acumulada 127/2017, 63/2018 y su acumulada 64/2018 y 84/2019, considero que la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en materia de prisión preventiva oficiosa no deriva del artículo 73, fracción XXI, inciso c), sino específicamente del párrafo segundo del diverso 19<sup>1</sup> de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues a partir de sus reformas publicadas el dieciocho de junio de dos mil ocho, catorce de julio de dos mil once, y doce de abril de dos mil diecinueve, se reguló en el mismo la prisión preventiva oficiosa a través de dos sistemas distintos, a saber:

El primero –que se implementó desde la reforma a la Constitución de dos mil ocho–, consiste en que el Constituyente especifica los casos en que procede la prisión preventiva oficiosa para que el Juez de Control la decrete, de tres maneras

---

<sup>1</sup> "Artículo 19. ...

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud."



distintas: a) lista taxativa de delitos; b) a partir del medio comisivo, esto es, si el delito se cometió con medios violentos como armas y explosivos; y, c) en atención a la gravedad del delito y el bien jurídico tutelado, es decir, que el delito sea considerado como grave por la ley y que tutele la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad o la salud.

En el supuesto del inciso a) de este primer sistema, el Constituyente previamente estableció de manera específica los delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, de manera que para su aplicación sólo se requiere que el Juez de Control advierta que el asunto se sigue por uno de dichos delitos; en tanto que en los incisos b) y c) lo determinante no es el delito en sí mismo, sino los requisitos que el Constituyente estableció para que el Juez de Control verifique si procede decretar la prisión preventiva oficiosa en la medida que éstos se reúnan en el caso en concreto.

El segundo –que surge con la reforma al párrafo segundo del artículo 19 constitucional de abril de dos mil diecinueve–, se erige como una excepción al sistema anterior, al delegar el Constituyente competencia al legislador ordinario federal para establecer qué delitos, relativos a ciertas materias determinadas en el Texto Constitucional, ameritan prisión preventiva oficiosa, esto es, en lugar de especificarse de manera precisa los delitos en la Constitución, se opta por señalar sólo las materias en las que inciden y delegar competencia al Congreso de la Unión para que establezca de manera específica, en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en las leyes correspondientes, los que ameritan prisión preventiva oficiosa en las materias señaladas.

En consecuencia, a mi juicio, la razón para declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, en sus fracciones I a XVI del Código Penal para el Estado de Colima, es porque el Poder Legislativo de dicha entidad no tiene competencia para legislar respecto a la prisión preventiva oficiosa, pues de acuerdo con el proceso legislativo –en específico, el dictamen de la Cámara de origen– por el cual se modificó el párrafo segundo del artículo 19 constitucional con motivo de las reformas de dos mil ocho, la intención del Constituyente fue que *"sea la propia constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para lo que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva"*, esto es, se reservó competencia exclusiva en esa materia como una garantía de que la prisión preventiva oficiosa sea excepcionalísima y, por ende, se excluyó la posibilidad de que el legislador ordinario –sea local o federal– legislara al respecto, ya que consideró que era evidente que en el sistema penal anterior incurrió en excesos al clasificar como graves, para efectos de negar la entonces figura jurídica de libertad provisional bajo



caución, a la mayoría de los delitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Además, si bien en el dictamen de la Cámara de Origen aludido se precisó que, "*el propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva*", ello de ninguna manera implica que tengan competencia para modificar el sistema de prisión preventiva oficiosa ahí establecido, sino que debe entenderse que el legislador ordinario puede incidir en el mismo, a partir de las reformas que realicen en el ámbito de sus competencias con la intención de que ciertos delitos cumplan con los requisitos establecidos previamente por el Constituyente en el supuesto del inciso c) del primer sistema.

Por tanto, respetuosamente, no compartí las consideraciones que sustentan la propuesta del fallo, porque de acuerdo con mi criterio, considero que la incompetencia de las Legislaturas Locales para legislar en materia de prisión preventiva oficiosa, contrario a lo que se afirma en el proyecto, no deriva del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, sino del diverso 19, párrafo segundo, constitucional, a partir de su reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho.

Ello, pues como lo señalé, con dicha reforma al artículo 19 constitucional, la intención del Constituyente fue que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para lo que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva. En el entendido que la única excepción a dicha regla, la estableció el Constituyente con la reforma al artículo 19, párrafo segundo, constitucional, de doce de abril de dos mil diecinueve, en la que se delegó competencia al legislador ordinario federal para establecer qué delitos, relativos a ciertas materias determinadas en el Texto Constitucional, ameritan prisión preventiva oficiosa.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido del proyecto, respetuosamente, me aparto de las consideraciones en que la mayoría de las y los Ministros integrantes de este Alto Tribunal lo sustentaron.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 61/2022.

Al resolver la presente acción de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, a través del cual se prevén los supuestos –listado de delitos– por los que procede imponer prisión preventiva oficiosa.

Concuero con el sentido de la sentencia recaída en este medio impugnativo, en cuanto se afirma que es inconstitucional el artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, aunque me separo de la consideración fundamental que sostiene esta decisión, en el sentido de que esta calificativa deriva de la incompetencia del Congreso de la entidad para legislar en relación con dicho precepto, en el entendido de su naturaleza procesal o adjetiva.

Esto, porque, a diferencia de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que el dispositivo jurídico que se declaró inválido contenía una lista de delitos graves, respecto de los cuales se consideraba procedente la prisión preventiva oficiosa, establecidos por la Legislatura Local y que, eventualmente, podrían generar una afectación a derechos sustantivos como, por ejemplo, la libertad personal, y considero que ello no puede entenderse como un aspecto meramente procesal.

Desde esta perspectiva, aun cuando estoy de acuerdo con el sentido del fallo, mi posición se basa en el criterio que he sostenido en diversos precedentes, como las acciones de inconstitucionalidad 30/2017 y 63/2018 y su acumulada 64/2018, entre otros, consistente esencialmente en que, aun cuando los supuestos graves establecidos en relación con la prisión preventiva oficiosa dentro de la Constitución General son indisponibles para las Legislaturas estatales, hay otras conductas de esta naturaleza que pueden ser objeto de esta medida, las cuales deben ser establecidas por el legislador ordinario, federal o local, y tienen que ser analizados en cada caso concreto, a efecto de determinar su adecuación o no a la Ley Fundamental.

Así, aun cuando voté a favor del sentido de la resolución recaída en este asunto, mi voto se basa en las consideraciones medulares antes expresadas.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 61/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, la cual fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, el cual establece un listado de delitos por los que procede la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa (entre otros, los de homicidio doloso, violación, turismo sexual, violencia digital y desaparición forzada).

La comisión actora argumentó la invalidez del precepto impugnado al considerar que vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad porque el Congreso Local no tiene facultades para legislar en materia procesal penal, pues dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión según el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del País.<sup>1</sup>

El Tribunal Pleno declaró la invalidez<sup>2</sup> del artículo impugnado, así como la invalidez por extensión de otras disposiciones del mismo Código Penal para el Estado de Colima bajo el argumento de que el Congreso Local invadió la esfera competencial exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal al emitir la norma impugnada, pues ésta prevé diversos supuestos de procedencia para la imposición de la prisión preventiva oficiosa.

### **Razones de la concurrencia**

Si bien coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia, que es la falta de competencia del Congreso del Estado de Colima, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia los Congresos Locales para regular esta materia.

<sup>1</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ... **XXI.** Para expedir: ... **C.** La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

<sup>2</sup> A favor los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y la Ministra presidenta Piña Hernández. A favor, pero con voto concurrente la que suscribe. La Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente.



Como lo expresé en mi voto concurrente a resolverse la acción de inconstitucionalidad 7/2021,<sup>3</sup> existen tres fechas importantes que necesitan ser debidamente tomadas en cuenta. En primer término, tenemos que existió una reforma constitucional en octubre de dos mil trece, donde se determinó que la materia procedimental penal se regularía por una legislación única que emitiría el Congreso de la Unión y que entraría en vigor a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis, y que hasta tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados y de la Ciudad de México en estas cuestiones estaría vigente.

Tal legislación única entró en vigor a nivel nacional en junio de dos mil dieciséis, de manera que, para marzo de dos mil veintidós, que fue cuando en el Estado de Colima se emitió la norma que aquí se impugna, el Congreso Local ya no tenía competencia para hacerlo. La cuestión es que la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte considera que el Congreso Local dejó de ser competente en octubre de dos mil trece, es decir, con la reforma constitucional, y no desde que entró en vigor la legislación única, que es la condición resolutive establecida por la propia Constitución.

Esta precisión es el motivo de mi concurrencia en las consideraciones, y tiene asidero en la lectura textual del artículo segundo transitorio de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, que establece:

**"SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto."

<sup>3</sup> Aprobada en sesión de quince de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita (ponente), y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.





De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir "la legislación única" en materia procedimental penal, mientras tal legislación no entrara en vigor, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de las entidades federativas en este tema.

La competencia de los Congresos Locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación nacional emitida por el Congreso de la Unión, en dos mil dieciséis, y no antes.

Mientras esa legislación única no se expidiera, la legislación procesal local de cada Estado debía mantenerse vigente. Esta provisión no entrañaba una prohibición expresa para que los Estados reformasen sus leyes adjetivas si así lo consideraban necesario. Mantener vigente una ley hasta tanto se emite otra, no implica un impedimento para mantenerla al día. Esa lógica me parece inconducente, pues todas las normas necesitan tutelar adecuadamente a la sociedad, y para ello necesitan irse adaptando a la realidad, lo cual necesariamente implica hacer ajustes, reformas y modificaciones pues, de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad. Cuando los Estados resultan impedidos para hacer esto es cuando ya se emite la Ley General prevista por parte del Congreso de la Unión, no antes. Es la sociedad la que sale perdiendo con la petrificación de las normas existentes mientras se aguarda una nueva normativa que no llega.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la ley única entró en vigor antes de la publicación de la norma local impugnada, por lo que, en atención al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia procedimental penal, el Congreso del Estado de Colima carecía ya de competencia para legislar en esa materia.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de julio de 2023.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 7/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 766, con número de registro digital: 30702.

Este voto se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).**

**IV. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO NOPALA, DISTRITO DE TEPESCOLULA; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL SUCHIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ ZOOGOCHO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL YOTAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, 56 Y 57 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 27, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BE-**



**NEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**V. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO NOPALA, DISTRITO DE TEPESCOLULA; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL SUCHIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ ZOOGOCHO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL YOTAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, 56 Y 57 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 27, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**



**VI. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LOS PRECEPTOS QUE NO SE RELACIONAN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEBEN SER ANALIZADOS A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA TRIBUTARIA Y NO DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 38, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**VII. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS**



**DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 38, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**VIII. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DE-RECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMA EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37,**



**FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 38, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**IX. SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN ARCHIVOS MUNICIPALES DERIVADOS O NO DE ACTUACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES. RESULTAN DESPROPORCIONALES CUANDO NO GUARDAN UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO NI CON EL COSTO QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO**



**NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 38, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**X. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EL COBRO POR LAS COPIAS SOLICITADAS NO DEBE SER COMO EN EL DERECHO PRIVADO, PUES NO PUEDE EXISTIR UN LUCRO O UNA GANANCIA PARA EL ESTADO, SINO QUE EL MONTO DEBE GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO**



**PIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 38, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**XI. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR SU PRESTACIÓN, AL NO ATENDER A LOS COSTOS QUE AQUÉLLOS IMPLICAN, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO**





**XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 38, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**XII. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS. EL COBRO DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS, AL INCIDIR DIRECTAMENTE EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD, EN TÉRMINOS DEL CUAL SÓLO DEBE GRAVARSE SU REPRODUCCIÓN Y, EN SU CASO, SU ENTREGA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 38, FRACCIONES II Y III, DE**



**LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO NOPALA, DISTRITO DE TEPESCOLULA; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL SUCHIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ ZOOGOCHO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL YOTAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 56, 57 Y 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA VALLE NACIONAL, DISTRITO DE TUXTEPEC; 26 Y 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO NUXAÑO, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 33 Y 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TAVELA, DISTRITO DE YAUTEPEC; 27 Y 30, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ YUCUAÑE, DISTRITO DE TLAXIACO; 46 Y 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 28 Y 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XIACUI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR**



**YATZACHI EL BAJO, DISTRITO DE VILLA ALTA; 34 Y 38, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLO YAUTEPEC, DISTRITO DE YAUTEPEC; 22 Y 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YAVESÍA, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 24 Y 28, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA YARENI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 35 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAXPALTEPEC, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LACHIGALLA, DISTRITO DE EJUTLA; 27 Y 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MAGDALENA JICOTLÁN, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; Y 26, 27 Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JUCHATENGO, DISTRITO DE JUQUILA; MUNICIPIOS TODOS EN EL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2022 Y SU ACUMULADA 40/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se tienen por impugnados las porciones normativas que se precisan.	9
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno.	12
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por partes legitimadas.	13
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La causal de improcedencia se desestima.	15



VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b> <b>a) Alumbrado público</b>	Se declara la invalidez de los artículos impugnados al establecer un impuesto y no un derecho.	16
	<b>b) Búsqueda de información, expedición de copias y certificaciones.</b>	Se declara la invalidez de los artículos al vulnerar el principio de proporcionalidad tributaria.	24
VII.	<b>EFFECTOS</b>	Se declara la invalidez de las normas impugnadas y no procede la invalidez por extensión.	38

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 37/2022 y su acumulada 40/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de diversas disposiciones normativas contenidas en leyes de ingresos de distintos Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de las demandas.** El veintiuno de febrero y el siete de marzo de dos mil veintidós, la consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad impugnando porciones normativas, contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, publicadas el cinco de febrero de dos mil veintidós.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 37/2022 y su acumulada 40/2022. Escritos de demanda.



**2. Conceptos de invalidez.** En dichos escritos se expusieron los siguientes razonamientos.

#### Poder Ejecutivo Federal

En su único concepto de invalidez precisa que las porciones normativas que impugna, en lo correspondiente a "*búsqueda de archivo*" y "*búsqueda de documentos resguardados en los diversos archivos del municipio, generados por las dependencias o entidades municipales por cada documento*", vulneran lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, de la Constitución Federal conforme a lo siguiente:

**A) Principio de gratuidad en materia de acceso a la información.** Las tarifas que establecen las disposiciones impugnadas relativas al pago de derechos que van desde \$20.00 (Veinte pesos 00/100 M.N.) hasta los \$200.00 (Doscientos pesos 00/100 M.N.), por concepto de búsqueda de información pública que se lleva a cabo en los archivos de los Municipios, contraviene el principio de gratuidad al prever una tarifa para localizar la información solicitada sin importar la modalidad de entrega de los datos solicitados.

Las tarifas que se establecen en las disposiciones impugnadas restringen de forma injustificada el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que no pueden imponerse mayores requisitos de los previstos en la Constitución Federal y en la ley

Señala que el requisito adicional impuesto en las leyes locales impugnadas, relativo al pago de una tarifa por la búsqueda de información pública tiene implicaciones negativas que trascienden al ejercicio del derecho de acceso a la información en sus dos dimensiones; lo cual representa un elemento discriminatorio para el ejercicio del derecho de acceso al negar la búsqueda de información a quien no cuenta con recursos para cubrir las tarifas establecidas para la simple localización de la información.

No puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago, y, por ende, de cobro, lo



relativo a la modalidad de reproducción y los soportes en los que la información deba ser entregada, tales como medios magnéticos, copias o mensajería.

**B) Principio de proporcionalidad tributaria.** Los preceptos señalados de inconstitucionales violan dicho principio, ya que no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporcionan efectivamente las entidades municipales del Estado de Oaxaca.

El pago de derechos establecido que va desde \$20.00 (Veinte pesos 00/100 M.N.) hasta los \$200.00 (Doscientos pesos 00/100 M.N.), por concepto de búsqueda de información pública que se lleva a cabo en los archivos de los diversos Municipios, constituye un cobro excesivo y desproporcionado, aunado a que no está justificado ni guarda relación con el costo de los materiales empleados para la localización de la información pública solicitada.

Las disposiciones condicionan de forma injustificada el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y lo desincentivan, al establecer una tarifa por búsqueda sin estar relacionada con la modalidad de reproducción o en su caso, entrega de la información solicitada.

Sólo puede cobrarse al solicitante de la información los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, para lo cual debe analizarse que las cuotas se hayan fijado de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, de lo contrario la tarifa resulta violatoria del principio de proporcionalidad en materia tributaria.

Si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, ésta debe ser entregada sin costo alguno. Por lo que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la tarifa que se pretende establecer.

Las porciones normativas impugnadas prevén cuotas, por búsqueda de documentos o información, pero ninguna justifica los elementos que sirvieron de base para determinarlas, es decir, la manera en la que se cuantificó la tarifa



por el pago de tales derechos, ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las mismas corresponden o no al costo de los materiales que los Municipios tienen permitido cobrar por acceso a la información.

El legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la "búsqueda de información" en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, del envío o, en su caso, el de su certificación, en términos de los artículos 6o. de la Constitución Federal y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está grabando indebidamente el acceso a la información pública.

El legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para realizar la búsqueda de la información solicitada. Así, en las leyes impugnadas el Congreso Estatal no justificó el cobro por la búsqueda de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por el Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria, lo cual transgrede el principio de gratuidad del derecho de acceso a la información pública y proporcionalidad tributaria consagrados en la Constitución Federal.

#### Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

**PRIMERO.**—De los artículos impugnados que prevén las tarifas por concepto del **derecho de servicio de alumbrado público**, algunos establecen como base para su cálculo el consumo de energía eléctrica de cada usuario conforme a lo facturado por la Comisión Federal de Electricidad; y otros preceptos prevén que el referido derecho se recaudará de conformidad con lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal Estatal.

Las normas impugnadas establecen una contribución a la que otorgan la naturaleza jurídica de "derecho" por la prestación del servicio de alumbrado



público a cargo de los habitantes de los Municipios mencionados; sin embargo, materialmente constituye un impuesto sobre energía eléctrica cuyo gravamen corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que toma como base para su cálculo el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

Adicionalmente, el diseño normativo de la contribución permite que el monto a pagar por ese derecho no sea igual para todos los sujetos obligados, sino que variará dependiendo de la tasa aplicable correspondiente al tipo de tarifa por el servicio que se suministre.

En los apartados A, B y C de la demanda, la Comisión precisa que el parámetro de regularidad aplicable, lo constituye los derechos humanos de seguridad jurídica y principio de legalidad; la naturaleza de las contribuciones; y los principios de justicia y proporcionalidad tributaria aplicables a derechos por servicios, respectivamente.

En el apartado D se precisa que en lo que respecta a doce de las dieciséis normas impugnadas que prevén el derecho de alumbrado público, se dotan de contenido a partir de la propia Ley de Hacienda Municipal del Estado, por lo que debe leerse como si en las mismas se tuvieran por reproducidas las normas a las que alude, es decir, los artículos 39 a 44 del ordenamiento mencionado.

Sentado ello, argumenta que las normas impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución formalmente denominada "derecho" pero cuya naturaleza material es la de un impuesto, toda vez que la base o hecho imponible lo constituye el consumo total de la energía eléctrica por parte de las personas sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público.

Si bien de conformidad con la interpretación armónica y sistemática del artículo 115, en relación con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), todos de la Constitución Federal, establecen que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no lo habilita para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

Así, toda vez que las normas impugnadas establecen una contribución perteneciente a la categoría de impuestos y, en concreto, un impuesto sobre el





consumo de energía eléctrica debe declararse su invalidez a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Adicionalmente, argumenta que las normas impugnadas son contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, en virtud de que la cuota que deberá pagarse dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo con el tipo de tarifa eléctrica que corresponda al tipo de contrato que tenga el gobernado con la empresa que suministre la energía eléctrica; es decir, se toma en cuenta un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio.

**SEGUNDO.**—En cuanto a los **cobros por servicios de reproducción de información**, señala la Comisión que las normas impugnadas prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición en copias y certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información. Precisa que en algunas de las leyes que impugna se prevén cobros por la simple búsqueda en los archivos municipales.

**A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.** El legislador al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los diversos Municipios por la expedición de documentos en copias certificadas, copias simples, así como por su búsqueda (este último supuesto previsto en algunos ordenamientos), debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan a los Ayuntamientos la prestación de tales servicios.

Las tarifas previstas en las leyes se estiman desproporcionadas, al establecer:

Por la expedición de copias certificadas en los Municipios oaxaqueños de San Juan Mixtepec, distrito de Miahuatlán; Acatlán de Pérez Figueroa, distrito de Tuxtepec; San Bartolo Yautepec, distrito de Yautepec; y San Juan Lachigalla, distrito de Ejutla, la tarifa que oscila entre \$40.00 M.N. hasta los \$80.00 M.N.

Por la búsqueda de información en los archivos de los Municipios de San Juan Mixtepec, distrito de Miahuatlán; San Bartolomé Yucuañe, distrito de Tlaxiaco; Santiago Xiacui, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; San Bartolo Yautepec,



distrito de Yautepec; Santa Ana Yareni, Benemérito de distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, distrito de Jamiltepec; y San Pedro Juchatengo, distrito de Juquila, cuotas que van de los \$20.00 M.N. hasta \$200.00 M.N.

Por la expedición de documentos existentes en los archivos de las oficinas de los Municipios de San Juan Bautista Valle Nacional, distrito Tuxtepec; San Francisco Nuxaño, distrito de Nochixtlán; Santa Ana Tavela, distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, distrito de Tlaxiaco; San Baltazar Yatzachi El Bajo, distrito de Villa Alta; Santa María Yavesía y San Ana Yareni, ambos en el Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; y Santa Magdalena Jicotlán, distrito de Coixtlahuaca, costos que van desde los \$2.00 hasta los \$500.00 pesos.

Por otra parte, refiere que algunas de las disposiciones impugnadas vulneran la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que parece que incluyen tanto la expedición de copias simples como certificaciones, por lo que no se tiene certeza plena del costo que tendrá por cubrir por las copias simples y certificadas cuando sean solicitadas.

En el caso del Municipio de Santa Ana Tavela, distrito de Yautepec, la norma prevé cobros diferenciados en atención a la residencia de la persona solicitante, ya que para las que habiten en dicho territorio el costo será de \$50.00, mientras que aquellas que vivan fuera de ese territorio municipal deberán cubrir un importe de \$500.00 pesos, por tanto la norma transgrede los principios de proporcionalidad tributaria, así como de equidad tributaria y derecho de igualdad, ya que no justifica la distinción en razón de la residencia de las personas solicitantes.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha reiterado en diversos precedentes que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con lo que implica certificar un documento, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

Precisa que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues dicha acción no implica necesariamente un gasto por la



utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

En el caso del cobro de cantidades por la entrega de información en copias, no se advierte la razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también es desproporcionado pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.

En cuanto al cobro de certificaciones, resultan desproporcionados los costos ya que, si bien el servicio que proporciona el Estado implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

**Cuestiones relativas a los efectos.** La accionante solicita que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, particularmente los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, en virtud de que se encuentran íntimamente vinculados con las disposiciones reclamadas.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdos de veinticinco de febrero y nueve de marzo de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte dio cuenta de las demandas presentadas por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asignándoles los números de expediente 37/2022 y 40/2022, respectivamente, (acumulando la segunda a la primera) y designando como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.<sup>2</sup>

4. Mediante acuerdos de veintiocho de febrero y de diez de marzo de dos mil veintidós, el Ministro instructor dio cuenta de ambas demandas de inconstitucionalidad, las **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo

<sup>2</sup> *Ibidem*, acuerdos presidenciales de veinticinco de febrero y nueve de marzo de dos mil veintidós.



del Estado de Oaxaca como las entidades que emitieron y publicaron la reforma impugnada; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a dichas autoridades y le dio vista del asunto al fiscal General de la República y al consejero Jurídico del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera.<sup>3</sup>

**5. Informe del Poder Legislativo Estatal.** La presidenta de la Junta de Coordinación Política de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, rindió informes en los que expresó medularmente lo siguiente:

Las normas impugnadas no vulneran los principios de legalidad, ni proporcionalidad tributaria, ya que únicamente prevén la tarifa por concepto de servicio de alumbrado público y el pago de derechos por la expedición de copias y certificaciones de documentos en archivos municipales, lo cual se encuentra razonablemente justificado, como se advierte de los dictámenes emitidos por la Comisión Permanente de Hacienda.

**6. Informe del Poder Ejecutivo Estatal.** El consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, rindió informes en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa manifestando que es cierto el acto que se le atribuye, al cumplir con el mandato de la Constitución Local de promulgar y publicar de los decretos emitidos por el Congreso Estatal.

**7. Pedimento.** El fiscal General de la República y el consejero Jurídico del Gobierno Federal no formularon pedimento ni manifestación alguna en el presente asunto.

**8. Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Ibídem*, acuerdos de trámite de veintiocho de febrero y diez de marzo de dos mil veintidós.

<sup>4</sup> *Ibídem*, acuerdo de catorce de julio de dos mil veintidós.



## I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución General<sup>5</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>6</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,<sup>7</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y normas de leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del análisis a los escritos del Poder Ejecutivo Federal y al de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas impugnadas se clasifican conforme a lo siguiente:

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

"...

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

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

**c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

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

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas".

<sup>6</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>7</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

**II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."



**a) Cobros por servicio de alumbrado público:**

1) Artículos 56 y 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

2) Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

3) Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

4) Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

5) Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

6) Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

7) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Nopala, distrito de Tepescolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

8) Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

9) Artículo 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Zooogocho, distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

10) Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

11) Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

12) Artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.



**13)** Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**14)** Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**15)** Artículos 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**16)** Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Yotao, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

#### **b) Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información**

**1)** Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**2)** Artículo 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**3)** Artículo 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Nuxaño, distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**4)** Artículo 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**5)** Artículo 30, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**6)** Artículo 53, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**7)** Artículo 32, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.



**8)** Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Yatzachi El Bajo, distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**9)** Artículo 38, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**10)** Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**11)** Artículo 28, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**12)** Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**13)** Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lachigalla, distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**14)** Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

**15)** Artículo 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

11. Conviene precisar que, si bien en su demanda la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace referencia a la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Mixtepec, distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, se advierte que la denominación correcta de la ley impugnada es la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, por lo que se tiene a esta última como impugnada.





### III. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,<sup>8</sup> (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el cinco de febrero de dos mil veintidós, por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del seis de febrero al siete de marzo de dos mil veintidós.

14. Consecuentemente, dado que las acciones de inconstitucionalidad del Poder Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fueron depositadas en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiuno de febrero y siete de marzo de dos mil veintidós,<sup>9</sup> respectivamente, resulta inconcuso que fue oportuna su presentación.

### IV. LEGITIMACIÓN

15. Se cumple a su vez con el requisito procesal de legitimación por lo que hace a ambas demandas; ello, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

<sup>8</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

<sup>9</sup> Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 37/2022 y su acumulada 40/2022. Escritos de demanda. Fojas 1-14 y 1-48, respectivamente.



16. El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, en lo que interesa, que el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales que consideren vulneren derechos humanos.<sup>10</sup>

17. En ese sentido, se advierte que las demandas fueron presentadas, por una parte, por María Estela Ríos González, en su carácter de consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por este último<sup>11</sup> y, por otra, por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de

<sup>10</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

**c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

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

<sup>11</sup> Las atribuciones del consejero Jurídico del Ejecutivo Federal se encuentran previstas en el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los artículos 1 y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal:

**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

**X.** Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos



presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>12</sup> acreditándolo con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

18. Conviene precisar que el Ejecutivo Federal argumenta que las disposiciones reclamadas de las leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós son contrarias a los derechos de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria. Mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las impugna por vulnerar los principios de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el caso.<sup>13</sup>

---

tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; así como representar a la Federación y al Presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

**"Artículo 9.** El Consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: ...

**"XI.** Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>12</sup> Las atribuciones de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de texto:

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

**"I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

**"XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito Federal, así como de tratados internacionales."

<sup>13</sup> Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Medina Mora I., estuvo ausente.



## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca expuso que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente porque los preceptos impugnados no vulneran alguna disposición constitucional o convencional.

20. Dicho planteamiento debe desestimarse, puesto que entraña un pronunciamiento relacionado con el estudio de fondo que se desarrollará en el apartado correspondiente de la presente resolución.<sup>14</sup>

21. Al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra causa de improcedencia, se procede a analizar los conceptos de invalidez.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

22. Toda vez que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis de los conceptos de invalidez formulados por el Poder Ejecutivo Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

23. Los argumentos planteados abordan problemáticas distintas, por lo que este Tribunal Pleno realizará el análisis de las normas impugnadas en el orden siguiente: **a)** Alumbrado público y **b)** Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias y certificaciones.

### **a) Alumbrado público**

24. En su primer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en esencia, que la contribución relativa al cobro del servicio de alumbrado público prevista en las normas impugnadas no tiene el carácter de derecho, sino de un impuesto que grava el consumo de energía eléc-

<sup>14</sup> Sirve de apoyo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 75/2021 en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, en la que este Tribunal Pleno analizó los mismos argumentos.



trica, lo cual implica una vulneración a los derechos de legalidad, de seguridad jurídica y al principio de proporcionalidad que rigen en materia fiscal.

25. Es importante precisar que no es la primera ocasión en que este Tribunal Pleno se ocupa del argumento propuesto por la accionante, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021 y 77/2021,<sup>15</sup> se analizaron normas de contenido similar concluyendo que los pagos por alumbrado público ordenados en las disposiciones impugnadas no tienen la naturaleza de derechos, sino que dadas las características que envuelven su configuración necesariamente provocan que en realidad se trate de un impuesto.

26. En congruencia con lo anterior, se retoman a continuación las consideraciones que han sido sustentadas por este Tribunal Pleno.

27. Del contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a),<sup>16</sup> y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c),<sup>17</sup> de la Constitución General, se

<sup>15</sup> En dichos asuntos se impugnaron preceptos de leyes de ingresos municipales de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, vigentes para el ejercicio 2021.

La acción de inconstitucionalidad 51/2021, fue resuelta en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (Ministro ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Las acciones de inconstitucionalidad 75/2021 y 77/2021, fueron resueltas en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales (Ministro ponente de la acción 77/2021), Piña Hernández, Ríos Farjat (Ministra ponente de la acción 75/2021), Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de diversos párrafos.

<sup>16</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica; ..."

<sup>17</sup> "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"b) Alumbrado público.

"...



desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

28. Conforme a dichas normas constitucionales, los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, que conforme al principio de reserva de ley se obliga a que las contribuciones sólo tengan tal fuente normativa, por lo que es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

29. Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.

---

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"...

"**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:"...

"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."



30. Conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno (en las acciones de inconstitucionalidad que han quedado identificadas), es necesario definir si las disposiciones impugnadas regulan el pago de un impuesto o el de un derecho; es decir, al tratarse del cobro por servicios de alumbrado público, debemos atender al procedimiento de causación diseñado por el Congreso Local en las disposiciones impugnadas.

31. El contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

	Municipio	Artículos impugnados
1	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Juan Bautista Valle Nacional</b> , distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 56.</b> Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica." " <b>Artículo 57.</b> Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."
2	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Juan Mixtepec</b> , distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	" <b>Artículo 26.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
3	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa Ana Tavela</b> , distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 33.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
4	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Bartolomé Yucuañe</b> , distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 27.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."
5	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Acatlán de Pérez Figueroa</b> , distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 46.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
6	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santiago Xiacui</b> , Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	" <b>Artículo 28.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



7	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Pedro Nopala</b> , distrito de Tepescolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 21.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."
8	Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Cristóbal Suchixtlahuaca</b> , distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	" <b>Artículo 28.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."
9	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Bartolomé Zoogocho</b> , distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	" <b>Artículo 20.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
10	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Bartolo Yautepec</b> , distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 34.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
11	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa María Yavesía</b> , Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 22.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
12	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa Ana Yareni</b> , Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 24.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
13	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Andrés Huaxpaltepec</b> , distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 35.</b> Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."
14	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa Magdalena Jicotlán</b> , distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 27.</b> Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica aplicando las





		tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1a., (sic) 1B, 1C, 02, 03 Y 07 Y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."
15	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Pedro Juchatengo</b> , distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 26.</b> Es base de este derecho el importe que cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica por el servicio."  " <b>Artículo 27.</b> Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."
16	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Miguel Yotao</b> , Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	" <b>Artículo 18.</b> Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

32. De lo anterior se advierte que las disposiciones de los Municipios de San Andrés Huaxpaltepec y de Santa Magdalena Jicotlán, expresamente refieren que la base del derecho es el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica. Las disposiciones de los Municipios restantes se dotan de contenido a partir de lo dispuesto por la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, al hacer la remisión expresa a la misma para efectos del cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, en la cual se establece lo siguiente:

## TITULO TERCERO DE LOS DERECHOS

### CAPITULO I ALUMBRADO PUBLICO

"**ARTÍCULO 39.** Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."



"**ARTÍCULO 40.** Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

"**ARTÍCULO 41.** Es base de este derecho **el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica**, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"**ARTÍCULO 42.** El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"**ARTÍCULO 43.** La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

33. Sentado lo anterior, es claro que el bloque de disposiciones impugnadas contempla como base del derecho el importe del consumo que paguen propietarios o poseedores de predios a la empresa que suministre la energía eléctrica.

34. Sobre este tema en la acción de inconstitucionalidad 77/2021, el Tribunal Pleno determinó su invalidez conforme a los siguientes razonamientos:

"Como se advierte, la legislación hacendaria impone a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho por alumbrado público en las calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, **tomando como base el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica**, aplicando las tasas previstas en las leyes de ingreso o, ante la falta de publicación de tales leyes, el ocho por ciento (8 %) para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y el cuatro por ciento (4 %) para las tarifas OM, HM, HS, y HT.



"Con lo anterior se demuestra que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho se rompe con el contenido de la legislación hacendaria, la cual dota de contenido a la norma impugnada, al establecerse que la base para el cálculo del derecho por el servicio de alumbrado público es el importe del consumo que los habitantes del Municipio cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.

"En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva **el consumo de energía eléctrica** implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público, que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

"Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

"El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, **es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Véase la tesis de rubro y texto: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.". Registro digital: 232852. [TA]; 7a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación*; Volumen 79, Primera Parte; pág. 28.



"No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

"De hecho, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las legislaturas estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales; con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas."

35. De igual forma, resultan aplicables., los criterios P. 6, 2a./J. 25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007, que llevan por rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."<sup>19</sup> y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE

---

<sup>19</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Números 2-6, marzo-julio de 1998, p. 17, con número de registro digital: 820237.



2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."<sup>20</sup>, respectivamente.

36. En consecuencia, al resultar fundado el concepto que se estudia, se **declara** la invalidez de los artículos **56** y **57** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, distrito de Tuxtepec; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, distrito de Miahuatlán; **33** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, distrito de Yautepec; **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, distrito de Tlaxiaco; **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, distrito de Tuxtepec; **28** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; **21** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Nopala, distrito de Tepescolula; **28** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, distrito de Coixtlahuaca; **20** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Zoogocho, distrito de Villa Alta; **34** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, distrito de Yautepec; **22** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; **24** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; **35** de la Ley de Ingresos del Municipio

<sup>20</sup> Texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la 'contribución especial por servicio de alumbrado público', debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.'", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 317, con número de registro digital: 182038.



de San Andrés Huaxpaltepec, distrito de Jamiltepec; **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, distrito de Coixtlahuaca; **26** y **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, distrito de Juquila; y **18** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Yotao, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Municipios todos en el Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

### b) Búsqueda de información, expedición de copias y certificaciones

37. En el segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, argumenta esencialmente que los artículos impugnados que prevén el cobro de este tipo de derechos vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, ya que no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporciona el Estado. Además de lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal en su único concepto de invalidez señala que las tarifas relativas al pago de derechos por concepto de búsqueda de información que se lleva a cabo en los archivos de los Municipios contravienen el principio de gratuidad.

38. A fin de realizar el análisis de las normas impugnadas, conviene precisar su contenido:

	Municipio	Artículos impugnados						
1	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Juan Bautista Valle Nacional</b> , distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	<p><b>"Artículo 70.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 1191 1049 1414"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 1191 894 1265">"Concepto</th> <th data-bbox="894 1191 1049 1265">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 1265 894 1372">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja</td> <td data-bbox="894 1265 1049 1372">3.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1372 894 1414">[...]"</td> <td data-bbox="894 1372 1049 1414"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja	3.00	[...]"	
"Concepto	Cuota en pesos							
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja	3.00							
[...]"								



<p>2</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Juan Mixtepec</b>, distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022</p>	<p><b>"Artículo 29.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 332 892 398">"Concepto</th> <th data-bbox="892 332 1048 398">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 398 892 497">"I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 398 1048 497">75.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 497 892 546">"[...]"</td> <td data-bbox="892 497 1048 546"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 546 892 591">"IV. Búsqueda de documentos</td> <td data-bbox="892 546 1048 591">35.00"</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	75.00	"[...]"		"IV. Búsqueda de documentos	35.00"
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	75.00									
"[...]"										
"IV. Búsqueda de documentos	35.00"									
<p>3</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Francisco Nuxaño</b>, distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.</p>	<p><b>"Artículo 37.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 751 892 817">"Concepto</th> <th data-bbox="892 751 1048 817">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 817 892 893">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales"</td> <td data-bbox="892 817 1048 893">50.00</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales"	50.00				
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales"	50.00									
<p>4</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa Ana Tavela</b>, distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.</p>	<p><b>"Artículo 36.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 1098 892 1164">"Concepto</th> <th data-bbox="892 1098 1048 1164">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 1164 892 1273">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. I.I Habitantes originarios</td> <td data-bbox="892 1164 1048 1273">500.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1273 892 1349">"I.II Habitantes originarios con residencia en nuestro municipio</td> <td data-bbox="892 1273 1048 1349">50.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1349 892 1394">"[...]"</td> <td data-bbox="892 1349 1048 1394"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. I.I Habitantes originarios	500.00	"I.II Habitantes originarios con residencia en nuestro municipio	50.00	"[...]"	
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. I.I Habitantes originarios	500.00									
"I.II Habitantes originarios con residencia en nuestro municipio	50.00									
"[...]"										



5	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Bartolomé Yucuañe</b> , distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	<p><b>"Artículo 30.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 323 892 389">"Concepto</th> <th data-bbox="892 323 1060 389">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 389 892 505">"I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</td> <td data-bbox="892 389 1060 505">3.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 505 892 555">"[...]"</td> <td data-bbox="892 505 1060 555"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 555 892 629">"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td> <td data-bbox="892 555 1060 629">50.00"</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	3.00	"[...]"		"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00"
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	3.00									
"[...]"										
"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00"									
6	Artículo 53, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de <b>Acatlán de Pérez Figueroa</b> , distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	<p><b>"Artículo 53.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 769 892 835">"Concepto</th> <th data-bbox="892 769 1060 835">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 835 892 992">"I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.</td> <td data-bbox="892 835 1060 992">50.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 992 892 1042">"[...]"</td> <td data-bbox="892 992 1060 1042"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	50.00	"[...]"			
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	50.00									
"[...]"										
7	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santiago Xiacui</b> , Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	<p><b>"Artículo 32.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 1182 892 1248">"Concepto</th> <th data-bbox="892 1182 1060 1248">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 1248 892 1298">"I. ...</td> <td data-bbox="892 1248 1060 1298"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1298 892 1372">"II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td> <td data-bbox="892 1298 1060 1372">200.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1372 892 1422">"[...]"</td> <td data-bbox="892 1372 1060 1422"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. ...		"II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	200.00	"[...]"	
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. ...										
"II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	200.00									
"[...]"										





<p>8</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Baltazar Yatzachi El Bajo</b>, distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.</p>	<p><b>"Artículo 28.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 332 1048 546"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 332 892 398">"Concepto</th> <th data-bbox="892 332 1048 398">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 398 892 497">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 398 1048 497">50.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 497 892 546">"[...]"</td> <td data-bbox="892 497 1048 546"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00	"[...]"							
"Concepto	Cuota en pesos													
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00													
"[...]"														
<p>9</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Bartolo Yautepec</b>, distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.</p>	<p><b>"Artículo 38.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 716 1048 1091"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 716 765 783">"Concepto</th> <th data-bbox="765 716 913 783">Cuota en pesos</th> <th data-bbox="913 716 1048 783">Periodo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 783 765 832">"I. ...</td> <td data-bbox="765 783 913 832"></td> <td data-bbox="913 783 1048 832"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 832 765 1014">"II. Certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las autoridades de los Servidores Públicos Municipales</td> <td data-bbox="765 832 913 1014">40.00</td> <td data-bbox="913 832 1048 1014">Por evento</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1014 765 1091">"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td> <td data-bbox="765 1014 913 1091">50.00</td> <td data-bbox="913 1014 1048 1091">Por evento"</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	Periodo	"I. ...			"II. Certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las autoridades de los Servidores Públicos Municipales	40.00	Por evento	"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00	Por evento"
"Concepto	Cuota en pesos	Periodo												
"I. ...														
"II. Certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las autoridades de los Servidores Públicos Municipales	40.00	Por evento												
"III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00	Por evento"												
<p>10</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa María Yavesía</b>, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.</p>	<p><b>"Artículo 29.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 1262 1048 1455"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 1262 892 1328">"Concepto</th> <th data-bbox="892 1262 1048 1328">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 1328 892 1405">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 1328 1048 1405">5.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1405 892 1455">"[...]"</td> <td data-bbox="892 1405 1048 1455"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	"[...]"							
"Concepto	Cuota en pesos													
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00													
"[...]"														



11	Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa Ana Yareni</b> , Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	<p><b>"Artículo 28.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 351 1048 612"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 351 892 417">"Concepto</th> <th data-bbox="892 351 1048 417">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 417 892 517">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 417 1048 517">2.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 517 892 566">"[...]"</td> <td data-bbox="892 517 1048 566"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 566 892 612">"IV. Búsqueda de documentos</td> <td data-bbox="892 566 1048 612">20.00"</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	2.00	"[...]"		"IV. Búsqueda de documentos	20.00"
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	2.00									
"[...]"										
"IV. Búsqueda de documentos	20.00"									
12	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Andrés Huaxpaltepec</b> , distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	<p><b>"Artículo 40.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 789 1048 1004"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 789 892 855">"Concepto</th> <th data-bbox="892 789 1048 855">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 855 892 954">"I. Búsqueda y copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 855 1048 954">30.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 954 892 1004">"[...]"</td> <td data-bbox="892 954 1048 1004"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Búsqueda y copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00	"[...]"			
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Búsqueda y copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00									
"[...]"										
13	Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Juan Lachigalla</b> , distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.	<p><b>"Artículo 32.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 1186 1048 1372"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 1186 892 1252">"Concepto</th> <th data-bbox="892 1186 1048 1252">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 1252 892 1323">"I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales</td> <td data-bbox="892 1252 1048 1323">80.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 1323 892 1372">"[...]"</td> <td data-bbox="892 1323 1048 1372"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales	80.00	"[...]"			
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales	80.00									
"[...]"										



<p>14</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa Magdalena Jicoatlán</b>, distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.</p>	<p><b>"Artículo 32.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 332 1051 558"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 332 892 409">"Concepto</th> <th data-bbox="892 332 1051 409">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 409 892 508">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 409 1051 508">50.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 508 892 558">" [...]"</td> <td data-bbox="892 508 1051 558"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00	" [...]"			
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00									
" [...]"										
<p>15</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Pedro Juchatengo</b>, distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.</p>	<p><b>"Artículo 36.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="446 718 1051 1037"> <thead> <tr> <th data-bbox="446 718 892 789">"Concepto</th> <th data-bbox="892 718 1051 789">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="446 789 892 888">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 789 1051 888">50.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 888 892 987">"II. Búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="892 888 1051 987">150.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="446 987 892 1037">" [...]"</td> <td data-bbox="892 987 1051 1037"></td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00	"II. Búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00	" [...]"	
"Concepto	Cuota en pesos									
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00									
"II. Búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00									
" [...]"										

39. Los artículos transcritos no proporcionan claridad en torno a los servicios por búsqueda de documentos en el archivo municipal, la expedición de copias simples y/o certificadas de documentos existentes en los archivos municipales derivados o no de las actuaciones de los servidores públicos, para establecer con absoluta certeza jurídica si lo gravado encuentra relación con servicios relativos al derecho de acceso a la información pública o si se trata de meros derechos ajenos a esa cuestión y que, por tanto, deban sujetarse al parámetro de control constitucional de los derechos en general.

40. Esto es, del análisis integral de las normas impugnadas, no se aprecia que regulen aspectos relativos al derecho de acceso a la información, pues en



la sección respectiva de las diversas leyes en que se ubica cada uno de los preceptos en cita (denominada en todas ellas "certificaciones, constancias y legalizaciones") no se señala con precisión que se trate de la regulación de búsqueda y reproducción a raíz del ejercicio del derecho a la información y tampoco se aprecia diverso apartado en las leyes de ingresos destinado a ello y así se logre establecer que regulan cuestiones distintas.

41. Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2021,<sup>21</sup> determinó que los preceptos que no se relacionan con el derecho de acceso a la información deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad.

42. Conforme a ello, en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.<sup>22</sup>

43. En ambos precedentes se precisó que la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

44. Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales llevan por

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular.

<sup>22</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



rubro: "*DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.*"<sup>23</sup> y "*DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.*"<sup>24</sup>

45. De los citados criterios se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.

46. Sentadas estas bases, es necesario determinar si las cuotas previstas en las porciones normativas impugnadas de las leyes de ingresos en análisis, para la búsqueda de información y expedición de copias simples y certificadas de documentos existentes en los archivos municipales, derivados o no de las actuaciones de los servidores públicos municipales, atienden al costo que le genera al Estado la prestación de tales servicios.

---

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la expedición de copias simples y copias certificadas.

<sup>23</sup> Cuyo texto señala: "Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.". Jurisprudencia P./J. 2/98 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196934, página: 41.

<sup>24</sup> Texto que señala: "No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de



47. Por una parte, prevén el cobro de derechos por la expedición de copias simples o certificadas de documentos existentes en los archivos municipales, que deriven o no de actuaciones de los servidores públicos municipales que van desde dos pesos (\$2.00) hasta cincuenta pesos (\$50.00).

48. En las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 y 35/2021 (*supra párrafos 41 y 42*), se destacó que las Salas de este Alto Tribunal han establecido que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

49. Además, precisaron que las copias simples son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; mientras que las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

---

la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Jurisprudencia P./J. 3/98 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196933, página: 54.



50. Se destacó que las Salas de este Alto Tribunal consideraron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídicas al interesado; y, a partir de lo anterior y de aludir a la trascendencia de la fe pública y al significado del vocablo certificar, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

51. También se precisó que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos.

52. De dichos precedentes derivó la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).",<sup>25</sup> así como la tesis 2a. XXXIII/2010 de la Segunda Sala, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO

<sup>25</sup> La jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3; página 2077, registro digital: 160577, cuyo texto señala: "Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja



5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.<sup>26</sup>

53. Conforme a lo expuesto, a consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas que se prevén en las normas impugnadas relativas a la expedición de copias simples o certificadas de documentos existentes en archivos municipales derivados o no de actuaciones de servidores públicos municipales, resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

54. Máxime que tal como se precisó anteriormente, en cuanto al servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que

---

tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

<sup>26</sup> La tesis 2a. XXXIII/2010 emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro digital: 164477. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."





se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

55. Al respecto, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que procede invalidar las porciones normativas analizadas.

56. Por otra parte, se considera que los artículos 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Nuxaño; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela; 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Yatzachi El Bajo; 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía; 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni; 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec; 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lachigalla, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, y 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, todos en el Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2022; generan incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar ante una solicitud de expedición de copias simples o certificadas, ya que no se precisa si el costo se genera por cada hoja o por el conjunto de ellas.

57. Similares consideraciones fueron adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en la que se analizaron normas de contenido similar al de las impugnadas.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de diversos párrafos.



58. Ahora bien, en lo que respecta a las normas impugnadas que prevén el cobro de derechos por la búsqueda de documentos en los archivos municipales, en cuotas que van desde los treinta pesos (\$30.00) hasta los doscientos pesos (\$200.00), debe señalarse que, si bien como se anticipó los preceptos analizados no proporcionan certeza respecto a que los servicios gravados encuentran o no relación con el derecho de acceso a la información, es preciso recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, 13/2018 y su acumulada 25/2018, 10/2019, 13/2019, 15/2019 y 105/2020, se analizó el contenido del artículo 6o., fracción III, constitucional, pronunciándose en torno a los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información,<sup>28</sup> y en específico el

---

<sup>28</sup> La **acción de inconstitucionalidad 5/2017** se resolvió en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros y Ministra Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, Piña Hernández y presidente en funciones Cossío Díaz. Ponente: José Fernando Franco González Salas.

La **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018** se resolvió en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los señores Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, Luna Ramos, Piña Hernández y el presidente en funciones Aguilar Morales. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

La **acción de inconstitucionalidad 10/2019** se resolvió en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá.

La **acción de inconstitucionalidad 13/2019** se resolvió en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los señores Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

La **acción de inconstitucionalidad 15/2019** se resolvió el treinta de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los señores Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán agregando efectos retroactivos a la declaración de invalidez, Esquivel Mossa, Piña Hernández agregando efectos retroactivos a la declaración de invalidez y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Javier Laynez Potisek.

La **acción de inconstitucionalidad 105/2020** se resolvió en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los señores Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán, Ríos Farjat, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Luis María Aguilar Morales.



de gratuidad, haciendo énfasis en que aquél constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, tengan acceso gratuito a la información pública.<sup>29</sup>

59. Así, este Tribunal Pleno ha determinado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; de manera que **no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.**

60. El referido principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>30</sup> en el que se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, **impidiéndose, por tanto, el cobro por la búsqueda de información, porque ésta no se materializa en algún elemento.**

61. En el mismo sentido, el artículo 141 de la ley en cita dispone que en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda,

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

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. "Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

<sup>30</sup> **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

"En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."



y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.<sup>31</sup>

62. Es decir, tanto la Constitución Política del País como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizarla.

63. Conforme a lo anterior, se ha establecido que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, habrán de ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que aquéllas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

64. Con base en lo expuesto, respecto de los artículos 29, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec; 30, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe; 32, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui; 38, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec; 28, fracción IV, de la Ley de Ingresos del

<sup>31</sup> **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de *Internet* de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."



Municipio de Santa Ana Yareni; 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, y 36, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Municipios todos en el Estado de Oaxaca y legislaciones para el ejercicio fiscal 2022, al prever el cobro por la *búsqueda de documentos en los archivos municipales*, podrían incidir directamente en el ejercicio del derecho de acceso a la información y vulnerar el principio de gratuidad, en términos del cual sólo podrá ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, por lo que la simple búsqueda no puede ni debe cobrarse.

65. Similares consideraciones fueron sustentadas por unanimidad de votos al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017.<sup>32</sup>

66. En las relatadas condiciones, este Tribunal Pleno declara la **invalidez** de los artículos: **70, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, distrito de Tuxtepec; **29, fracciones I y IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, distrito de Miahuatlán; **37, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Nuxaño, distrito de Nochixtlán; **36, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, distrito de Yautepec; **30, fracciones I y V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, distrito de Tlaxiaco; **53, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, distrito de Tuxtepec; **32, fracción II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; **28, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Yatzachi El Bajo, distrito de Villa Alta; **38, fracciones II y III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, distrito de Yautepec; **29, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; **28, fracciones I y IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito distrito de Ixtlán de Juárez; **40, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, distrito de Jamiltepec; **32, fracción I**, de la Ley de Ingresos del

<sup>32</sup> Por unanimidad de votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente en funciones Cossío Díaz, se declaró la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.



Municipio de San Juan Lachigalla, distrito de Ejutla; **32, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, distrito de Coixtlahuaca; y **36, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, distrito de Juquila; Municipios todos en el Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

67. En tal virtud, al haberse alcanzado ya la invalidez de la totalidad de porciones normativas analizadas en este apartado, resulta innecesario analizar los argumentos restantes tendentes a acreditar la inconstitucionalidad de algunas de ellas, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>33</sup>

## VII. EFECTOS

68. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

69. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

70. Por último, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.

71. No pasa inadvertido que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 39 a

<sup>33</sup> Registro digital: 181398. [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIX, junio de 2004; pág. 863.



44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca; sin embargo, se considera que es improcedente la invalidez por extensión respecto de dichas normas porque su validez o vigencia no depende de las invalidadas en este asunto.<sup>34</sup>

Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

## RESUELVE

**PRIMERO.**—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

**SEGUNDO.**—Se declara la **invalidez** de los artículos 46 y 53, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, 35 y 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Yatzachi El Bajo, 27 y 30, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Zoogocho, 34 y 38, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Nuxaño, 56, 57 y 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lachigalla, 26 y 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Yotao, 26, 27 y 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Nopala, 33 y 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, 24 y 28, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, 27 y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, 22 y 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía y 28 y 32, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de

<sup>34</sup> El Tribunal Pleno sostuvo ese criterio al resolver las acciones de inconstitucionalidad 75/2021 y 77/2021, resueltas en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos.



Santiago Xiacui, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y a los Municipios involucrados y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

#### **En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 46 de la Ley de Ingresos del Municipio





de Acatlán de Pérez Figueroa, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Zoogocho, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, 56 y 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Yotao, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Nopala, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil veintidós.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del cincuenta y ocho al sesenta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del treinta y nueve al cuarenta y uno del proyecto original, Ortiz Ahlf en contra de la metodología y algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado "Búsqueda de información, expedición de copias y certificaciones", consistente en declarar la invalidez de los artículos 53, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Yatzachi El Bajo, 30, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, 38, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Nuxaño, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lachigalla, 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, 28, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Muni-



cipio de Santa Ana Yareni, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía y 32, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil veintidós. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

### **En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 2) vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 3) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) no extender la invalidez a los artículos del 39 al 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

Los señores Ministros presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de octubre de



dos mil veintidós, el primero por desempeñar una comisión oficial y el segundo previo aviso a la Presidencia.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Aguilar Morales asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro presidente en funciones Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Dox fe.

Firman los señores Ministros presidente en funciones y el ponente con el secretario General de Acuerdos, que da fe.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007 citada en esta sentencia, aparece publicada con el rubro: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD TRIBUTARIA.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985, con número de registro digital: 170766.

En el Apéndice de Concordancias publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 33, septiembre de 1990, página 160, a la tesis P. 6 citada en esta sentencia, se le asignó el número P. 6/88, por ser éste el número con que fue aprobado por la instancia emisora.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 77/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 480, con número de registro digital: 30468.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR VIOLACIONES A LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL.**

**V. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**

**VI. LEYES GENERALES. TIENEN POR OBJETO DISTRIBUIR LAS COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, OTORGANDO LAS BASES PARA EL DESARROLLO DE LAS LEYES LOCALES CORRELATIVAS.**

**VII. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL EN MATERIAS CONCURRENTES. SU VALIDEZ DEPENDE DE LO ESTABLECIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LAS LEYES GENERALES.**

**VIII. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014, A LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS**



**MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.**

**IX. ARCHIVOS. DADA LA CONCURRENCIA LEGISLATIVA EN DICHA MATERIA, LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN SUS ASPECTOS PRIMARIOS, PERO QUEDAN FACULTADOS PARA ARMONIZAR Y ADECUAR SUS LEGISLACIONES CONFORME A LA LEY GENERAL RELATIVA (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014).**

**X. ARCHIVOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS LOCALES QUE REGULAN UN ASPECTO PREVISTO EN AQUÉLLA.**

**XI. ARCHIVOS. EL HECHO DE QUE LA LEY GENERAL DISPONGA LAS BASES Y LOS PRINCIPIOS EN LA MATERIA, NO IMPLICA QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBAN UTILIZAR LOS MISMOS CONCEPTOS O DEFINICIONES QUE ESTA ÚLTIMA ESTABLECE.**

**XII. ARCHIVOS. ENTRE LAS LEYES LOCALES Y LA LEY GENERAL EN LA MATERIA NO EXISTE UN DEBER DE IDENTIDAD CONCEPTUAL, PERO LAS ACEPCIONES ADOPTADAS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL NO DEBEN IMPACTAR SIGNIFICATIVAMENTE A LA REALIZACIÓN DE LOS VALORES Y AL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES QUE SE PROPONE ESTE ÚLTIMO ORDENAMIENTO.**

**XIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LAS DEFINICIONES PREVISTAS EN LA LEY RELATIVA DE "ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN", "ARCHIVO DE TRÁMITE" Y "ARCHIVO HISTÓRICO", COMO ÁREAS Y NO COMO UN CONJUNTO DE DOCUMENTOS, TAL COMO SE INDICA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO VIOLAN EL DEBER DE HOMOLOGACIÓN (ARTÍCULO 4, FRACCIONES II, III Y VI, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**



**XIV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA DEFINICIÓN DE "CONSERVACIÓN DE DOCUMENTOS", PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, LA CUAL OMITIÓ INCLUIR LA PRESERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DIGITALES A LARGO PLAZO, TAL COMO SÍ LO HACE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS, TRASTOCA LA HOMOLOGACIÓN DE LOS PROCESOS ARCHIVÍSTICOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LAS DEFINICIONES DE "FONDO", "GRUPO DISCIPLINARIO", "INSTRUMENTOS DE CONSULTA", "ORGANIZACIÓN", "PATRIMONIO DOCUMENTAL", "PROCEDENCIA", "SERIE" Y "SOPORTES DOCUMENTALES", PREVISTAS EN LA LEY RELATIVA, SON EQUIVALENTES A LAS QUE CORRESPONDEN AL MISMO VOCABLO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 4, FRACCIONES XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L Y LIV, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA DEFINICIÓN DE "TRAZABILIDAD" PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, COMO LA CAPACIDAD PARA SEGUIR LA HISTORIA, EL TRÁNSITO Y LA LOCALIZACIÓN DE UN DOCUMENTO, SIN ESPECIFICAR SI SE TRATA DE AQUELLOS EN FORMATO FÍSICO O DIGITAL, AFECTA LA DEBIDA HOMOLOGACIÓN QUE DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCESOS ARCHIVÍSTICOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN LVII, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA AUSENCIA EN LA LEY RELATIVA DE LAS DEFINICIONES DE "ACERVO", "ACTIVIDAD ARCHIVÍSTICA", "CONSEJO TÉCNICO", "ÓRGANO DE GOBIERNO", "ÓRGANO DE VIGILANCIA", Y "SUBSERIE", PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO OCASIONA, EN SÍ MISMA, UN OBSTÁCULO PARA LA HOMOLOGACIÓN DE LOS PROCESOS ARCHIVÍSTICOS DE LOS SUJETOS OBLIGADOS (INFUNDADO EL CONCEPTO DE INVALIDEZ RELATIVO A LA FALTA DE INCORPORACIÓN EN LA LEY LOCAL DE LAS DEFINICIONES QUE**



**SE ESTABLECEN EN EL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, II, XVII, XLII, XLIII, XLIV Y LV, DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).**

**XVIII. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE LA INTEGRACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE ÉSTOS SE PREVEAN EN TÉRMINOS EQUIVALENTES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.**

**XIX. ARCHIVOS. EL DISEÑO DE SU SISTEMA A NIVEL LOCAL SERÁ EQUIVALENTE AL FEDERAL, CUANDO AQUÉL NO ENTORPEZCA, DIFICULTE O IMPOSIBILITE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL, NI SU DEBIDA COORDINACIÓN.**

**XX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA LEY RELATIVA ESTABLECE SUSTANCIALMENTE UN MECANISMO SEMEJANTE PARA RESOLVER LAS AUSENCIAS DE LOS CONSEJEROS INTEGRANTES DEL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS AL PREVISTO PARA LOS CONSEJEROS QUE FORMAN PARTE DEL CONSEJO NACIONAL DE ARCHIVOS (ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA UNIDAD DE PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD TIENE UNA NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONES DISTINTAS AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, POR LO QUE NO PUEDE EXIGIRSE QUE LA LEGISLATURA LOCAL OTORQUE UN SITIO A UN REPRESENTANTE DE DICHA DEPENDENCIA EN EL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS (ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXII. ARCHIVOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS TÉRMINOS EN QUE PARTICIPARÁN LOS MUNICIPIOS EN LOS CONSEJOS LOCALES (ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA LEY RELATIVA, AL ORDENAR QUE EL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS ESTÉ PRESIDIDO POR**



**EL TITULAR DE LA OFICIALÍA MAYOR, LA CUAL ES UNA DEPENDENCIA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXIV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA FALTA DE INCLUSIÓN EN EL CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA INCLUSIÓN EN EL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS DE UNA PERSONA REPRESENTANTE DE UNA ASOCIACIÓN CIVIL LEGALMENTE CONSTITUIDA Y REGISTRADA, CUYO OBJETO SOCIAL ESTÉ DIRECTAMENTE RELACIONADO CON LA CONSERVACIÓN DE ARCHIVOS, NO EQUIVALE A DAR LUGAR EN ESE ÓRGANO A UN REPRESENTANTE DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA LEY RELATIVA, AL NO INCLUIR EN EL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS A UNA PERSONA CONSEJERA EQUIVALENTE AL LUGAR QUE OCUPA EN EL CONSEJO NACIONAL QUIEN REPRESENTA AL CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXVII. ARCHIVOS PARA ESTADO DE HIDALGO. LA INCLUSIÓN EN EL CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS DE LAS PERSONAS TITULAR DE LA SECRETARÍA DE CULTURA DE LA ENTIDAD Y PRESIDENTA DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN, NO TRASTOCA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULO 64, FRACCIONES III Y VIII, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXVIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. FACULTAD DEL ARCHIVO GENERAL DE DICHA ENTIDAD DE DESIGNAR A LOS MUNICIPIOS QUE**





**FORMARÁN PARTE DEL CONSEJO ESTATAL A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FRENTE AL DEBER DEL LEGISLADOR LOCAL DE PREVER LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS, EN TÉRMINOS DEL NUMERAL 71, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 98, FRACCIÓN XXIX, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXIX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE CONSIDERE AL ARCHIVO GENERAL COMO UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON AUTONOMÍA OPERATIVA, TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y DE GESTIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS ATRIBUCIONES, OBJETO Y FINES, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. CONFORME AL MANDATO DE EQUIVALENCIA, LAS LEYES LOCALES EN LA MATERIA DEBEN PREVER, PARA EL ARCHIVO GENERAL DE LA ENTIDAD, LA EXISTENCIA DEL ÓRGANO DE GOBIERNO, DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA, DEL CONSEJO TÉCNICO Y ARCHIVÍSTICO, ASÍ COMO SU PATRIMONIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXXI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGISTRO LOCAL NO SE ENCUENTRA DENTRO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS ESTADOS EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLVIII, 11, FRACCIÓN V, 26, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "ADEMÁS, DEBERÁ ESTAR INSCRITO EN EL REGISTRO ESTATAL", 75, 76, 77 Y 78, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO NOVENO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXXII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE DOTE AL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON LAS CALIDADES DE INALIENABLE, IMPRESCRIP-**



**TIBLE, INEMBARGABLE Y NO SUJETO A GRAVAMEN O AFECTACIÓN DE DOMINIO, NO VULNERA LA ATRIBUCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE MONUMENTOS HISTÓRICOS (ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE DOTE AL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON LAS CALIDADES DE INALIENABLE, IMPRESCRIPTIBLE, INEMBARGABLE Y NO SUJETO A GRAVAMEN O AFECTACIÓN DE DOMINIO, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN GENERAL, AL FORMAR ESTE ASPECTO PARTE DE LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL (ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXXIV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE DOTE AL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON LAS CALIDADES DE INALIENABLE, IMPRESCRIPTIBLE, INEMBARGABLE Y NO SUJETO A GRAVAMEN O AFECTACIÓN DE DOMINIO, NO VIOLA LA COMPETENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DEL ARCHIVO GENERAL, PARA EMITIR DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXXV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. EL LEGISLADOR LOCAL, AL ESTABLECER QUE EL NIVEL JERÁRQUICO DE LA PERSONA TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS DEBE SER EL QUE CORRESPONDA, POR LO MENOS, A LOS DOS NIVELES INMEDIATOS INFERIORES AL DEL TITULAR DEL SUJETO OBLIGADO, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXXVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA PREVISIÓN NORMATIVA CONFORME A LA CUAL EL TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS SERÁ AQUEL QUE, ENTRE SUS FUNCIONES, ESTÉN AQUELLAS QUE SEAN AFINES A LA GESTIÓN DOCUMENTAL, DE CONFORMIDAD CON**



**LA NORMATIVIDAD APLICABLE, CONTRAVIENE EL MANDATO DE ESPECIFICIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XXXVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. EL LEGISLADOR LOCAL NO INCURRIÓ EN UNA REGULACIÓN DEFICIENTE DEL CARGO DE DIRECTOR GENERAL DEL ARCHIVO LOCAL, AL NO PREVER SU NIVEL O JERARQUÍA (INFUNDADO EL CONCEPTO DE INVALIDEZ RESPECTO A QUE EL LEGISLADOR LOCAL NO PREVIÓ EL NIVEL JERÁRQUICO DEL TITULAR DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, TAL COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 71, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).**

**XXXVIII. IGUALDAD. NATURALEZA Y ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**

**XXXIX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER CIUDADANO HIDALGUENSE PARA SER DIRECTOR GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XL. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA FACULTAD QUE SE OTORGA EN LA LEY RELATIVA AL ARCHIVO GENERAL DE LA ENTIDAD PARA SUSPENDER LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ARCHIVÍSTICA QUE REALICEN LOS SUJETOS OBLIGADOS POR INACTIVIDAD, FALTA DE INTERÉS O LA NO COLABORACIÓN, ALTERA LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN HOMOGÉNEA DE LOS ARCHIVOS, CONFORME LOS PRINCIPIOS Y BASES GENERALES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 98, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XLI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO. LA OBLIGACIÓN PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, DE REGISTRAR A LOS GRUPOS INTERDISCIPLINARIOS ANTE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, ROMPE CON EL DEBER DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN**



**LA PORCIÓN NORMATIVA: "SER REGISTRADO ANTE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO Y PARA SU FUNCIONAMIENTO DEBERÁN" DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XLII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 37 QUÁTER, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).**

**XLIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONDENA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, A MÁS TARDAR EN EL PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES A LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA, REALICE LOS AJUSTES QUE SEAN NECESARIOS, A FIN DE ESTABLECER EN LA LEY DE ARCHIVOS DE LA ENTIDAD LAS CARACTERÍSTICAS, ASÍ COMO LA ESTRUCTURA ORGÁNICA, FUNCIONAL Y PRESUPUESTAL AL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, DEBIENDO INCLUIR LA EXISTENCIA DEL ÓRGANO DE GOBIERNO, DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA, DEL CONSEJO TÉCNICO Y ARCHIVÍSTICO, ASÍ COMO EL PATRIMONIO DE DICHO ORGANISMO, ATENDIENDO AL MANDATO DE EQUIVALENCIA.**

**XLIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. APLICACIÓN DIRECTA DE LA LEY GENERAL, UNA VEZ QUE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ SURTE SUS EFECTOS Y HASTA EN TANTO EL LEGISLADOR LOCAL NO SUBSANE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2019. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 17 DE MARZO DE 2022. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diecisiete de marzo de dos mil veintidós**.



## VISTOS; Y, RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez en su carácter de representante legal y director de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de lo siguiente:

"Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, publicada en el Número 46 del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. Se reclama de manera destacada los artículos 4, 11, fracción V, 26, segundo párrafo, 49, 64, 75, 76, 77, 78, 80, 96, 98, fracciones VII y XXIX, 100, fracción I y transitorio noveno. Asimismo, existen omisiones que se detallan en los conceptos de invalidez, en los que se impugna de manera genérica una omisión de la Ley, no como tal un artículo en específico, mismas que constituyen omisiones relativas de ejercicio obligatorio."

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** En la demanda el instituto promovente señaló que los preceptos impugnados transgreden los artículos 1o., 6o. apartado A, 16, 73, fracciones XXV, XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En síntesis, el instituto accionante hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

- El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, previó en su artículo quinto transitorio el mandato hacia las Legislaturas Locales para armonizar su normativa conforme lo establecido en dicho decreto.



Derivado de la reforma constitucional en comento y con fundamento en el artículo 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión expidió de manera gradual la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; y la Ley General de Archivos, estableciéndose en su correspondiente régimen transitorio, en concordancia con el diverso quinto transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado el siete de febrero de dos mil catorce, el mandato hacia las Legislaturas Locales de armonizar su respectiva legislación.

La armonización de la triada de leyes no debe verse de manera aislada, sino de manera conjunta, en un plano en el que se conjuga la configuración normativa en el orden local de los derechos humanos fundamentales, y una garantía para el derecho de acceso a la información, el derecho a la protección de datos personales; y la garantía de organizar, conservar y preservar los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos.

En esta tesitura, la Ley General de Archivos, tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier instancia gubernamental de los tres órdenes de gobierno.

Los principios y bases o mínimos irreductibles se encuentran desarrollados en todo el contenido normativo que comprende la propia Ley General de Archivos. De ahí que la inobservancia de esos principios y bases acarrearía en automático el que los derechos de acceso a la información, de protección de datos personales pero, sobre todo, el derecho a la verdad, dejen de ser garantizados debidamente.

De no contarse con archivos organizados, conservados y preservados homogéneamente, impactaría negativamente y restringiría o menoscabaría el ejercicio del derecho de acceso a la información y de protección de datos, pues no puede haber derecho de acceso a la información ni protección de datos si no existen archivos administrados y conservados homogéneamente, por lo que es



necesario asegurar la garantía de ambos derechos mediante el cumplimiento de la Ley General de Archivos.

La contravención a la Ley General de Archivos por parte de una legislación local traería como consecuencia su inconstitucionalidad, toda vez que es la Constitución Federal la que establece que los aspectos de organización y administración homogénea de los archivos de toda la República serán desarrollados en la ley que para tal efecto emita el Congreso de la Unión. Por lo tanto, se concluye que dicha ley general conforma parte del parámetro de regularidad constitucional que, en materia de archivos, debe regir, y cuya contravención por parte de una legislación local derivaría en su inconstitucionalidad.

• **Primer concepto de invalidez. El artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, es contrario a los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer definiciones distintas u omitir definiciones previstas en la Ley General de Archivos.** El instituto accionante señala que las definiciones contenidas en la Ley General de Archivos constituyen un mínimo irreductible durante el proceso de armonización, pues mediante ellas es posible implementar la misma terminología en los ordenamientos locales para que, quien los utilice, cuente con elementos semánticos comunes, y sea marco de referencia al que acudan los sujetos obligados para la comunicación archivística.

Por lo que, atendiendo al principio de armonización, las definiciones que se establezcan en las leyes de archivos de los Estados deben ser las mismas que las que indica la Ley General de Archivos para evitar que se tengan discrepancias entre las disposiciones normativas locales con la citada ley general, ya que al omitir o, en su caso, cambiar o agregar una definición en un sentido diverso al que se precisa en la ley general de la materia, o incluso, en la jerga archivística, puede llevar a que se acote, amplíe o incluso, se nulifique un alcance de la norma local dentro del quehacer archivístico.

La armonización de los ordenamientos locales con la Ley General de Archivos, busca homologar el lenguaje técnico-archivístico a nivel nacional para así emplear la misma terminología en materia de archivos, partiendo de que existan definiciones sustantivas, siendo éstas las que dan una explicación clara



y exacta de los aspectos genéricos y distintivos de una cosa para diferenciarla de los términos que pueden prestarse a confusión y las definiciones adjetivas, siendo éstas las que se refieren de manera acotada a un nombramiento.

Dice que en el artículo 4 de la ley local de archivos, concretamente en sus fracciones II, III, VI, XV, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L, LIV y LVII, se pretende modular algunas definiciones sustantivas establecidas en la Ley General de Archivos, cuestión que resulta inconstitucional.

Por otra parte, señala que la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo carece de algunos términos y definiciones que sí contempla el artículo 4 de la Ley General de Archivos y que deben ser incluidos, por lo que al no haberse contemplado como supletoria la Ley General de Archivos de la ley local de la materia, estima que dicha omisión es inconstitucional. Los términos que la accionante considera que fueron omitidos son los previstos en el numeral 4, fracciones I (Acervo), II (Actividad archivística), XVII (Consejo técnico), XLII (Organización), XLIII (Órgano de gobierno), XLIV (Órgano de vigilancia) y LV (Subserie), de la Ley General de Archivos.

• **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, es contrario a los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, pues establecen una integración distinta del Consejo Estatal de Archivos a la prevista en la LGA. El instituto accionante señala que el precepto 64 de la Ley de Archivos local establece una distinta regulación respecto de la integración del Consejo Estatal de Archivos, lo que origina su inconstitucionalidad. Sobre el particular resalta lo siguiente:

El presidente del Consejo Estatal de Archivos debe recaer en el titular del Archivo General del Estado. Hace notar que la fracción I del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, que establece que el oficial mayor del Estado será presidente del Consejo Estatal de Archivos es inconstitucional, en tanto contraviene la fracción I del diverso 65 de la Ley General de Archivos, que establece que el Consejo será presidido por el titular del Archivo General.

Señala que se excluye al titular de la Secretaría de Gobierno, lo que contraviene el artículo 65, fracción II, de la Ley General de Archivos.





También dice que debe asegurarse la presencia de todos los presidentes municipales como representantes de los Municipios, ya que es en los Ayuntamientos en donde recaen varias obligaciones de transparencia, las cuales deben ser conocidas y desarrolladas de primera mano por el titular del Ayuntamiento. De ahí que la fracción IX del artículo 64 de la Ley de Archivos local es inconstitucional, pues limita a nueve Municipios los que integrarán el Consejo Local. Del mismo modo impugna el numeral 98 del citado ordenamiento por el que se faculta al Archivo General del Estado para designar a los Municipios que formarán parte del Consejo Estatal, lo que contraviene la participación de todos los Municipios en el Consejo Estatal.

Agrega que resulta inconstitucional que se omita establecer la porción normativa del penúltimo párrafo del artículo 65 de la Ley General de Archivos que es del tenor literal siguiente: "Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso, la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular". Dicha omisión impacta en la intención de que quienes estén presentes en el Consejo Estatal cuenten siempre con la capacidad de decisión, dado el grado de importancia de los asuntos que serán tratados.

No se establecieron algunas figuras que existen a nivel federal, de ahí que estime inconstitucional que no se hayan homologado las instituciones existentes a nivel local con respecto a las existentes a nivel federal, a efecto de integrar el Consejo Local.

Se omitió prever como parte del Consejo Local a un representante de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo, la cual dirige el Sistema de Información Georreferenciada del Estado y cuenta con una Coordinación General de Planeación para el Desarrollo Regional Metropolitano, misma que a su vez tiene bajo su adscripción a la Dirección General del Sistema de Información Georreferenciada, en sustitución a nivel nacional del INEGI, previsto en la fracción VIII del artículo 65 de la Ley General de Archivos; a un integrante de archivos privados en lugar de lo previsto en la fracción X del diverso 64 de la ley local que prevé a un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con



la conservación de archivos; y a un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico, tal como se dispone en la fracción XIII del numeral 65 de la Ley General de Archivos.

• **Tercer concepto de invalidez.** El artículo 96 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo es contrario a los numerales 1o., 6o., 16 y 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, de la Constitución Federal, al establecer que el Archivo General del Estado de Hidalgo será un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, omitiendo con ello contemplarlo como un organismo descentralizado no sectorizado, tal como lo establece la Ley General de Archivos. El instituto accionante plantea que atendiendo a una interpretación sistemática y funcional de la Ley General de Archivos, se advierte que la naturaleza del Archivo General del Estado debe ser la de un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de lo contrario, la omisión de no dotarlo de este tipo de naturaleza, como lo hace el precepto 96 de la ley impugnada, se considera inconstitucional, al eludir garantizar su autonomía en la toma de decisiones. A pesar de que el Archivo General del Estado tiene prevista la naturaleza de desconcentrado, su integración y atribuciones denotan una injerencia del Ejecutivo en la toma de decisiones, que se traduce en una falta de equilibrio con respecto a los actores que forman parte del órgano de gobierno.

En este sentido, dice que debería establecerse al Archivo General del Estado como un organismo descentralizado no sectorizado, con lo que vendrían determinadas características como son: a) son creados por ley del Congreso o por decreto de Ejecutivo; b) son dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; c) gozan de autonomía jerárquica respecto del órgano central; y, d) realizan sus funciones administrativas y técnicas sin depender de la voluntad de ningún otro ente público al no estar sectorizados en ninguna dependencia de la administración pública.

De esta forma concluye que, la porción normativa del artículo 96, que establece que "Se crea el Archivo General del Estado como órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo ...", es contraria a lo dispuesto en el diverso 104 de la Ley General de Archivos.



Adicionalmente apunta que, cuando un organismo es creado como descentralizado no sectorizado, se le dota de los siguientes órganos: órgano de gobierno, dirección general, órgano de vigilancia y consejo técnico, tal como lo dispone el artículo 108 y subsiguientes de la Ley General de Archivos.

En tal virtud es indispensable la inclusión de los capitulados Órgano de vigilancia, Órgano de Gobierno, Consejo Técnico y Científico Archivístico y Patrimonio del Archivo, una vez previsto el Archivo General del Estado en la ley local, como órgano descentralizado no sectorizado, tal como lo hace la Ley General de Archivos, para así evitar interpretaciones incorrectas o invasivas entre normas internas y la Ley General de Archivos.

• **Cuarto concepto de invalidez. Los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, 75, 76, 77, 78 y transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, son contrarios a los numerales 1o., 6o., 16 y 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, de la Constitución Federal, al prever la existencia de un Registro Estatal de Archivos, cuestión que es claramente contraria a la que establece la Ley General de Archivos.** La accionante señala que la Ley General de Archivos previó un Registro Nacional de Archivos por parte del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Archivos; es decir, se plantea un registro como instrumento del Sistema Nacional de Archivos para que los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, acompañen la conformación de dicho registro. Por tal motivo, el Registro Nacional de Archivos registrará tanto documentos del ámbito nacional como del ámbito local, siendo un repositorio en materia archivística en favor, tanto de la Federación como de las entidades federativas.

Dice que el Sistema Nacional de Archivos como expresión coordinada de sus miembros, se constituye por diversos organismos, entre ellos el Archivo General de la Nación y los Sistemas Estatales de Archivos, por lo que el registro es una expresión de carácter federalista, además de una herramienta del Sistema Nacional de Archivos como instancia de coordinación y colaboración.

Por lo referido se observa que el registro, como herramienta del Sistema Nacional de Archivos, requiere someter su construcción normativa secundaria



ante el Consejo Nacional, situación que tuvo ese diseño legal excluyendo, inclusive, la intervención del ámbito federal.

Por otra parte, la Ley General de Archivos faculta al Archivo General de la Nación para que administre el Registro Nacional de Archivos, dicha administración dependerá de la normativa que para tales efectos expida el Consejo Nacional. Por tal motivo, es dable concluir que en la Ley General de Archivos hay ausencia de configuración legislativa a favor de las entidades federativas para legislar particularmente sobre la creación de un registro estatal de archivos.

Suponer que las Legislaturas Locales ostentan la atribución de legislar en materia de Registro Estatal de Archivos, implicaría duplicidad de funciones sobre un mismo tema, cuya competencia corresponde exclusivamente al Sistema Nacional a través de su Consejo Nacional.

Adicionalmente, el décimo tercer transitorio de la Ley General de Archivos establece el mandato para que el Archivo General de la Nación ponga en operación la plataforma del Registro Nacional de Archivos dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de dicha ley, condición que se cumple el quince de diciembre de dos mil diecinueve. Por ello se arriba a la convicción de que el deber de establecer la plataforma del Registro Nacional de Archivos corresponde tanto al Consejo Nacional en su parte normativa, como al Archivo General de la Nación en su parte administrativa, sin que su alcance comprenda el desarrollo normativo por parte de las Legislaturas Locales en el proceso de armonización legislativa.

En suma, existe libertad de configuración legislativa a favor de las entidades federativas en diversos aspectos previstos por la Ley General de Archivos, no obstante, no existe libertad de configuración normativa en materia de Registro Estatal de Archivos, puesto que del análisis de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos se desprende que lo que pretende el legislador nacional es contar con una sola aplicación informática, alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno a favor de una base registral única. Al suponer que puede haber treinta y dos registros estatales de archivo, perdería el atributo de que sea una herramienta única, uniforme y accesible a todos.



• **Quinto concepto de invalidez.** El artículo 89 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, vulnera los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXV, XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer las calidades de "inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad", del patrimonio documental, pues sólo pueden ser establecidos a favor de la Federación, nunca en favor de otro ente. Lo dispuesto por el precepto 80 de la ley local, en el sentido de que "El patrimonio documental del Estado es propiedad del Estado de Hidalgo, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio ...", resulta inconstitucional.

Se estima así, debido a que se trata de una norma general de la entidad federativa que invade la esfera de competencia de la autoridad federal (Archivo General de la Nación), ya que compete sólo al Congreso de la Unión legislar sobre monumentos históricos cuya conservación sea de interés nacional, a través de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Adicionalmente las calidades de inalienable, imprescriptible e inembargable del patrimonio documental de la nación han sido establecidas, pero sólo a favor de la Federación por la Ley General de Archivos en sus artículos 84 y 85. Incluso, en el dictamen de la Ley General de Archivos se señaló que: "**El Patrimonio documental de la Nación se considera que, a efecto de salvaguardarlo, será propiedad del Estado Mexicano, de dominio y de interés público, por tanto, son considerados bienes inalienables, imprescriptibles, inembargables, los cuales no pueden salir del país salvo por autorización del Archivo General de la Nación. El Patrimonio Documental cuenta con un valor muy importante que en casos debe ser rescatado, es decir a aquellos que posean algún bien considerado patrimonio documental y se encuentren en peligro, debe estar en posesión del archivo General de la Nación, para su estabilización y conservación**".

En caso de que se estimara válida la posibilidad de que el patrimonio del Estado de Hidalgo tuviera las calidades de inalienable, imprescriptible e inembargable, debiera estar previsto en la ley local que ello es sin perjuicio de las facultades del Archivo General de la Nación para declarar esos mismos docu-



mentos "patrimonio documental de la nación", es decir, se trataría en realidad de una facultad concurrente con respecto a los mismos documentos, pues con la ley local tal como se encuentra, la nación estaría imposibilitada legalmente para elevar a patrimonio documental de la nación los mismos documentos que la propia entidad federativa ya ha considerado "patrimonio documental del Estado". En ese sentido, resulta inconstitucional la omisión, tanto en el artículo 80, como en lo general en la ley local, de prever dicha salvedad.

• **Sexto concepto de invalidez.** El artículo 26, segundo párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo es contrario a los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, toda vez que disminuye el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos. La ley local en el precepto 26, segundo párrafo, disminuye el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos, pues establece que "tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado", situación que resulta claramente inconstitucional, al vulnerar y contravenir lo que establece la Ley General de Archivos en su artículo 27, segundo párrafo, que claramente establece que "El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado", lo cual afecta al diseño institucional establecido en el marco constitucional y legal en materia de archivos.

• **Séptimo concepto de invalidez.** El artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, así como dicha ley en lo general, son contrarios a los numerales 1o., 6o., 16 y 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, de la Constitución Federal, al omitir establecer el nivel jerárquico del Archivo General del Estado, y modificar sus requisitos de elegibilidad. La ley local es omisa en establecer el nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado, tal como lo establece el precepto 71, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos en el que se prevé que el titular del Archivo General del Estado deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. En ese sentido, esta omisión se considera inconstitucional.

En este caso, no se trata de homologar la regulación local a como lo ha establecido la ley general, sino que el capítulo III del título cuarto del libro primero de la Ley General de Archivos se refiere de manera específica a los sistemas



locales de archivos, previendo expresamente que los titulares de los archivos deberán tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa, o bien, su equivalente. En ese tenor la ley impugnada es inconstitucional, al no prever dicha condicionante jurídica.

Adicionalmente, en la fracción I del artículo 100 de la ley local, se exige un requisito no contemplado en la ley general, consistente en que el aspirante a director general debe tener la calidad de ciudadano hidalguense. Esto se contrapone con lo dispuesto en la Ley General de Archivos, en su diverso 111, fracción I, ya que únicamente exige, entre otros, el requisito de contar con la nacionalidad mexicana. En ese sentido, la ley impugnada reduce el patrón de posibles candidaturas contendientes, rebasando con ello las facultades configurativas expresas del Congreso Local respecto de puntos en los que no cabe la posibilidad de exigencia normativa.

No se deja de señalar que, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo (artículo 20), como la Ley de Entidades Paraestatales de Hidalgo (artículo 27), establecen como requisito para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo, como para ser director general de un organismo descentralizado, entre otros, el de "ser ciudadano mexicano en pleno goce y ejercicio de sus derechos", naturaleza (descentralizado no sectorizado) que debe revestir el Archivo Estatal, conforme a lo que señala la Ley General de Archivos.

• **Octavo concepto de invalidez.** El artículo 98, fracción VII, de la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo, es contrario a los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al conceder a favor del Archivo General Estatal, una atribución no establecida en la Ley General de Archivos. En el precepto 98, fracción VII, de la ley local, se establece como atribución a favor del Archivo General del Estado la de "**suspender los procesos administrativos en materia archivística que realicen los sujetos obligados, por inactividad, falta de interés o la no colaboración**", lo que no es acorde con las atribuciones establecidas a favor del Archivo General de la Nación en el diverso 106 de la Ley General de Archivos, por lo que resulta inconstitucional, toda vez que en el supuesto de inactividad, falta de interés o la no colaboración de algún sujeto obligado, lo que tendría que hacer el Archivo Ge-



neral del Estado es dar vista al órgano interno de control que corresponda, a fin de que éste compela al sujeto obligado a dar cauce y continuidad a los procesos administrativos en materia archivística. Eventualmente, los procedimientos administrativos pueden ser suspendidos temporalmente o incluso cancelados, pero sólo en caso de materializarse un caso fortuito o de fuerza mayor, nunca por la causal ahí señalada.

• **Noveno concepto de invalidez.** El artículo 49, último párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, es contrario a los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer el registro del grupo interdisciplinario ante el Archivo General del Estado. Formalmente, por registro se entiende un protocolo o inscripción formal de datos entre un solicitante y una autoridad competente. El grupo interdisciplinario coadyuva en el establecimiento de valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental, entre otros, por lo que sujetar la labor de dicho grupo a la formalidad o protocolo de un registro, acarrearía que las acciones de valoración podrían ser señaladas como inválidas ante la falta de registro del grupo. La ley local establece en su precepto 49, último párrafo, que el grupo interdisciplinario deberá registrarse en el Archivo General del Estado, sin embargo, dicho registro no está establecido en la Ley General de Archivos, por lo que resulta inconstitucional.

Adicionalmente dice que cada vez que hubiera una renovación de algún miembro al interior del grupo interdisciplinario habría que volver a registrarlo ante el Archivo General del Estado, lo que vendría a entorpecer su labor institucional.

4. CUARTO.—**Radicación y turno.** Por acuerdo de dos de enero de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 140/2019 y turnarlo a la Ministra **Yasmín Esquivel Mossa** para que instruyera el trámite respectivo.

5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de siete de enero de dos mil veinte, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de





Hidalgo para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.

6. SEXTO.—**Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de cuatro y once de febrero de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por rendidos, respectivamente, los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo; se tuvieron por remitidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos solicitados; y se ordenó dejar los autos a la vista de las partes para que, en el plazo legal, formularan sus alegatos por escrito.

7. SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo en la acción 140/2019.** Mediante oficio recibido el treinta y uno de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, el gobernador del Estado de Hidalgo compareció para rendir el informe solicitado,<sup>1</sup> en donde medularmente señaló que, de conformidad con los artículos 51 y 71, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto Número 222, que crea la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, el cual fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

8. OCTAVO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.** Mediante oficio recibido el diez de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, la presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo rindió el siguiente informe,<sup>2</sup> donde en síntesis manifestó:

<sup>1</sup> Informe consultable a fojas 87 a 144 del expediente.

<sup>2</sup> Informe consultable a fojas 150 a 158 del expediente.



- Que, en la sesión ordinaria celebrada el veintidós de octubre de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Hidalgo discutió y aprobó la iniciativa que expide la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, enviándose para su sanción, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

- Respecto del preámbulo previo a la exposición de los conceptos de invalidez, debe decirse que las leyes generales constituyen parámetros de validez de otras normas; sin embargo, ello no impide que, si un legislador local, como en este caso lo es el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, legisle en la materia, siendo su única limitante sujetarse a las bases mínimas y la distribución de competencias que le marca la norma general.

- **Los conceptos de invalidez primero, octavo y noveno**, en donde se señala que los artículos 4, 98, fracción VII y 49, último párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo contravienen los numerales 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer definiciones distintas u omitir definiciones previstas en la Ley General de Archivos; dar atribuciones diversas a las previstas en la Ley General al Archivo General del Estado; y hacer exigible un registro no previsto en la norma suprema, son inoperantes, pues la Ley General de Archivos es un marco mínimo irreductible de referencia, la cual se tomó en cuenta al expedirse los preceptos tildados de inconstitucionales, pues contiene los elementos mínimos que integra cada concepto y, además, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, éstos fueron fortalecidos. Por lo que hace a los omitidos, ello fue porque no eran aplicables por referirse a cargos propios de un organismo federal o existe una remisión expresa a la Ley General de Archivos, en términos de lo dispuesto en su artículo 1o.

- Señala que el accionante realiza una interpretación errada de las disposiciones y limitada a la redacción de la Ley General de Archivos. Al respecto dice que en la Ley de Archivos local publicada el siete de mayo de dos mil siete se creó al Sistema Estatal de Archivos para garantizar el manejo uniforme e integral de los diferentes archivos del Estado agrupando como sujetos obligados a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos, las entidades públicas de ambos órdenes de gobierno, órganos autónomos y las institucio-



nes sociales y privadas de la entidad que se adhieran al Sistema Estatal de Archivos. Con base en las atribuciones que le confería la referida ley al órgano rector del Sistema Estatal de Archivos establecidas en el artículo 44, se estableció como un mecanismo de vinculación y comunicación permanente, la obligatoriedad de inscribir a los Coordinadores Normativos de Archivos y a los Comités Técnicos de Archivos de los sujetos obligados en el Registro Estatal de Archivos. Por ser una práctica exitosa se consideró importante transversalizar en la nueva Ley de Archivos del Estado de Hidalgo.

- **Respecto de los conceptos de invalidez segundo y quinto** donde el accionante cuestiona la integración del Consejo Estatal de Archivos y el reconocimiento de la calidad de inembargables, imprescriptibles e inalienables los documentos históricos del Estado, el Congreso Local aduce que la integración del citado Consejo es diferente pues los funcionarios federales que señala la ley general no tienen atribuciones para integrar al órgano local en la materia, siendo la obligación del legislador transversalizar la colegiación de un órgano administrativo a efecto de preservar la conservación y organización de los archivos del Estado, aunado a que pueden existir instituciones federales no equiparables a nivel local, lo cual deja de lado el instituto accionante argumentado que, incluso, limitar a nueve el número de Municipios integrantes del Consejo es violatorio de la Ley General de Archivos, sin embargo dicha ley da apertura a que sea el Estado quien, en su normatividad local establezca lo necesario para garantizar la participación municipal, disposición que se cumple al integrarlos de manera representativa de acuerdo a su cumplimiento en la materia, siendo importante para la toma de decisiones y la existencia de quórum legal, concretar y reducir el número de participantes a efecto de tener reuniones efectivas y tomar decisiones inmediatas en la materia.

- La integración que propone la Ley de Archivos local para el Consejo Estatal de Archivos obedece a que, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, se crea la Oficialía Mayor como dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, estableciendo entre sus atribuciones la de dirigir, coordinar y regular la formulación, ejecución y difusión de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones establecidas en la normatividad vigente al Sistema Estatal de Archivos, que garantice la adecuada administración documental de los archivos del Poder Ejecutivo; así como



la de conformar y administrar el archivo general del Estado, estableciendo y vigilando el cumplimiento de las políticas y lineamientos para la organización, difusión, guarda y custodia de los acervos documentales.

- Asimismo, en el Reglamento Interior de la Oficialía Mayor, en su artículo 7, fracción VII, se establece como unidad administrativa de la oficialía mayor a la Dirección General de Políticas para la Administración Documental y Archivo General, cuyas funciones están establecidas en el diverso 23 del referido Reglamento, relativos a la coadyuvancia con el Sistema Estatal de Archivos, así como fungir como Archivos de Concentración e Histórico del Poder Ejecutivo. Por ello la titularidad del Consejo Estatal de Archivos recae en el oficial mayor y se excluye a cualquier otro funcionario.

- En cuanto a clasificar como inembargables, imprescriptibles e inalienables los documentos que integran el patrimonio documental del Estado, aduce que no hay invasión a competencias federales, pues al dotar la Ley General de Archivos de tales características a los documentos generados por las instituciones gubernamentales, por ser un ordenamiento cuyas previsiones impactan de primer momento al ámbito federal, debe entenderse que aplica al acervo documental generado por instituciones federales, sin que ello implique que todos los documentos que se generan en el país, sea por los Estados o los Municipios, sean patrimonio de la nación, pues lo serán únicamente cuando así sea dispuesto y se cumpla con lo señalado en el artículo 86 de la Ley General de Archivos, siendo que el diverso 81 de la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo reconoce esa competencia federal al disponer que la protección que la ley general otorga al patrimonio documental de la nación, se hará extensiva a los documentos que tengan la categoría de patrimonio documental del Estado de Hidalgo, siempre y cuando cumplan con la normatividad correspondiente.

- **Por lo que hace a los conceptos de invalidez tercero, sexto y séptimo** donde se dice que los artículos 96, 26, párrafo segundo y 100, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo son inconstitucionales por establecer que el Archivo General del Estado será un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado, omitiendo contemplarlo como un organismo descentralizado no sectorizado, tal como lo establece la Ley General de Archivos, el Congreso Local dice que el legislador federal no puede invadir la com-



petencia del Estado para establecer su estructura orgánica o imponer instituciones locales.

- La relevancia en la Ley General de Archivos es que exista un órgano colegiado en la materia, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones y fines, sin que ello implique una naturaleza exacta en los términos que prevé la ley general, de lo contrario, asumir que la redacción de la norma local debe ser la misma que la norma general implicaría que el Archivo General del Estado de Hidalgo debe tener su domicilio legal en la Ciudad de México, por así marcarlo el artículo 104 de la Ley General de Archivos, pasando por alto que la creación de un nuevo organismo desconcentrado implica la previsión presupuestal para su operación, estando cumpliendo sus tareas, ya con el organismo desconcentrado que actualmente y antes de la fecha de expedición de la norma, se encontraba sectorizado a la oficialía mayor del Estado. Misma interpretación aplica a los cargos que es necesario crear para operar el archivo estatal, pues la Federación no puede fijar su nivel jerárquico que se liga directamente con su percepción económica por la prestación de sus servicios como servidor público.

- **Por lo que corresponde al cuarto concepto de invalidez** referente a la existencia de un Registro Estatal de Archivos, el Congreso Local manifiesta que es contradictorio el argumento del instituto accionante a efecto de que el legislador local omitiera transversalizar la existencia y funcionamiento de un registro, con relación a la exigencia de sujeción estricta a la norma general, debiendo destacarse que el Congreso del Estado tiene plena autonomía para crear órganos locales, en ejercicio de su facultad soberana emanada de la Constitución Federal y de la Constitución del Estado de Hidalgo, cuya limitante es el respeto a los derechos humanos y la Carta Magna.

- Aunado a lo anterior, el artículo 98, fracción XII, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo reconoce la obligación de alimentar y alinearse al Archivo Nacional, siendo relevante la existencia de su símil local, y si bien, con la entrada en vigor de la Ley General de Archivos se establece la creación de un Registro Nacional de Archivos, es importante señalar que en la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Archivos celebrada el nueve de diciembre de dos mil diecinueve en la Ciudad de México, los consejeros representantes de las entidades federativas, entre otros asistentes, manifestaron contar con un Registro



Estatual de Archivos, cuyo propósito integra información diferente a la solicitada por el Registro Nacional y, que en el caso del Estado de Hidalgo, cuenta con la información histórica desde dos mil ocho. La continuación del Registro Estatal de Archivos como una práctica exitosa local no contraviene ni restringe la obligatoriedad de los sujetos obligados del Estado de Hidalgo para integrar la información requerida en el Registro Nacional de Archivos, pues la referida ley general no limita, ni prohíbe la existencia de registros locales en las entidades federativas. Asimismo, no constituye un ejercicio de duplicidad y cargas administrativas adicionales, ya que el Registro Estatal de Archivos del Estado de Hidalgo integra información diferente a la establecida por el Registro Nacional. Adicionalmente, los sujetos obligados vienen realizando el trámite de inscripción desde dos mil ocho ante el Sistema Estatal de Archivos, cuya fuente de información es vital para el llenado de la Sección XI. Administración de archivos y gestión documental, del Módulo I. Administración pública de la entidad federativa, del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI, así como para los proyectos registrados en el Registro Estadístico Nacional del INEGI, y en general, para la alimentación de los indicadores operativos y tácticos contemplados en los objetivos del programa especial de la oficialía mayor, derivado del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 de la actual administración del Ejecutivo Estatal.

9. NOVENO.—**Pedimentos del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

10. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de nueve de julio de dos mil veinte, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II,



inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,<sup>5</sup> toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

13. El Decreto por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el lunes

<sup>3</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

"h) El organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e, ..."

<sup>4</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

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

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

<sup>5</sup> **Acuerdo General Número 5/2013.**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

<sup>6</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que **el plazo para promover la demanda inició el martes diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve y venció el dieciocho de diciembre del mismo año**, lo cual se muestra en el siguiente calendario.

NOVIEMBRE DE 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	<b>18<sup>7</sup></b>	<b>19<sup>8</sup></b>	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

DICIEMBRE DE 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	<b>18<sup>9</sup></b>	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

14. Dado que la demanda del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **miércoles dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve**, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

<sup>7</sup> Fecha de publicación del Decreto por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

<sup>8</sup> Primer día del plazo para presentar la demanda.

<sup>9</sup> Vencimiento del plazo y fecha de presentación de la demanda. Sello de recepción visible al reverso de la foja 16 de expediente.





15. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal,<sup>10</sup> el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se encuentra legitimado para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

16. En su demanda, el INAI alega que las disposiciones impugnadas de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo repercuten en las bases y principios para la protección, promoción, respeto y garantía del derecho de acceso a la información pública, haciendo hincapié en la estrecha relación entre las materias de archivos, transparencia y protección de datos personales a partir de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce. De ahí que *prima facie* este Alto Tribunal advierte que sí existen planteamientos que, en caso de ser fundados, podrían impactar en el derecho humano mencionado.

17. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>11</sup> el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlos.

18. Obra en autos copia certificada del Acuerdo del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos

<sup>10</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

"**h)** El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e ..."

<sup>11</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**



Personales,<sup>12</sup> donde instruye al director general de Asuntos Jurídicos, como representante legal de dicho instituto para interponer acción de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal, en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve, en los términos siguientes:

"PRIMERO. Se instruye al Director General de Asuntos Jurídicos, como representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para que interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

"SEGUNDO. Se instruye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos que elabore el documento por el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, presenta acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo publicada en (sic) Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve, de manera destacada y no limitativa, en contra de sus artículos 4, 11, fracción V, 26, segundo párrafo, 49, 64, 75, 76, 77, 78, 80, 96, 98, fracciones VII y XXIX, 100, fracción I y Transitorio Noveno, así como las omisiones que se imputan en lo general a dicha Ley.

"TERCERO. Se instruye a la Secretaría Técnica del Pleno, para que, por conducto de la Dirección General de Atención al Pleno, realice las gestiones necesarias a efecto de que el presente Acuerdo se publique en el portal de Internet del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"CUARTO. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales."

---

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

<sup>12</sup> Fojas 20 a 25 del expediente principal.



19. Dado que la demanda fue presentada por el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información de Datos Personales, quien en términos del artículo 32, fracción I, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>13</sup> tiene entre sus facultades la de representar legalmente al referido instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole cuando requiera su intervención, se concluye que el instituto accionante compareció por conducto de un funcionario que tiene atribuciones para representarlo.

20. CUARTO.—**Precisión de normas reclamadas.** De conformidad con el artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados en la demanda y suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda.<sup>14</sup>

21. En primer lugar, debe señalarse que, de la lectura integral del escrito de demanda, se aprecia que no todos los preceptos señalados se controvierten en su totalidad, sino que, en algunos de ellos, la impugnación versa sobre ciertas fracciones o porciones normativas.

22. De esta forma, aun cuando el instituto accionante señala en su demanda que impugna los artículos 4; 11, fracción V; 26, párrafo segundo; 49; 64; 75; 76; 77; 78; 80; 96; 98, fracciones VII y XXIX; 100, fracción I y transitorio noveno del decreto por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, del análisis de sus conceptos de invalidez se aprecia que cuestiona de forma concreta los siguientes preceptos:

<sup>13</sup> **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.**

"Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones: ...

"I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones; ..."

<sup>14</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. ..."



- Artículos 4, fracciones II, III, VI, XV, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L, LIV, LVII; 11, fracción V; 26, párrafo segundo; 49, último párrafo; 64; 75; 76; 77; 78; 80 en la porción "El patrimonio documental del Estado es propiedad del Estado de Hidalgo, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio ..."; 96; 98, fracciones VII y XXIX; 100, fracción I y transitorio noveno, todos de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

23. Del mismo modo, dirige argumentos en contra de lo que considera constituyen omisiones legislativas en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo. En particular, señala las siguientes:

- Omisión de incorporar en la ley local de archivos las definiciones previstas en las fracciones I (Acervo), II (Actividad archivística), XVII (Consejo técnico), XLII (Organización), XLIII (Órgano de gobierno), XLIV (Órgano de vigilancia) y LV (Subserie), del artículo 4 de la Ley General de Archivos;

- Omisión de establecer la forma de suplir las ausencias de los consejeros del Consejo Estatal de Archivos del mismo modo en que se prevé en el artículo 65 de la Ley General de Archivos;

- Omisión de incorporar al representante de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo, a un integrante de archivos privados; y a un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico, en el Consejo Estatal de Archivos;

- Omisión de establecer como facultad del Archivo General de la Nación la de declarar como "Patrimonio Documental de la Nación", los documentos que forman parte del "Patrimonio Documental del Estado de Hidalgo"; y,

- Omisión de establecer el nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado;

24. Las omisiones legislativas que hace valer el accionante las relaciona con el incumplimiento del deber que tiene el Congreso del Estado de Hidalgo de armonizar su respectiva Ley de Archivos con respecto la ley general de la materia, es decir, según lo ordenado en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, de ahí que estime que tales deficiencias implican una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio.



25. En tal virtud, es procedente que este Tribunal Pleno analice en el estudio de fondo las omisiones planteadas, siendo aplicable la **jurisprudencia P./J. 5/2008**,<sup>15</sup> de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS."

26. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En virtud de que, en este caso, no se hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se continua con el estudio de los conceptos de invalidez que fueron hechos valer por el promovente.

27. SEXTO.—**Catálogo de temas.** A efecto de facilitar el estudio de los conceptos de invalidez formulados por el accionante y por razón de método, su estudio se realizará en los apartados que se detallan a continuación.

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	<p><b>Parámetro de regularidad constitucional.</b></p> <p>(Precedentes citados: acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 101/2019, 122/2020 y 132/2019)</p>
OCTAVO	<p><b>Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.</b> (Primer concepto de invalidez).</p> <p>Análisis del artículo 4, fracciones II, III, VI, XV, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L, LIV y LVII, de la Ley de Archivos local.</p>

<sup>15</sup> **Jurisprudencia P./J. 5/2008**, de texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701, registro: 166041.



	<p>Omisión de incorporar en la ley local de archivos las definiciones previstas en las fracciones I (Acervo), II, (Actividad archivística), XVII (Consejo técnico), XLII (Organización), XLIII (Órgano de gobierno), XLIV (Órgano de vigilancia) y LV (Sub-serie), del artículo 4 de la Ley General de Archivos.</p>
<p><b>NOVENO</b></p>	<p><b>Integración del Consejo Estatal de Archivos.</b> (Segundo concepto de invalidez).</p> <p>Análisis de los artículos 64 y 98, fracción XXIX, de la Ley de Archivos local.</p> <p>Omisión de establecer la forma de suplir las ausencias de los consejeros del Consejo Estatal de Archivos del mismo modo en que se prevé en el artículo 65 de la Ley General de Archivos.</p> <p>Omisión de homologar las instituciones existentes a nivel local, con las correspondientes a nivel federal.</p> <p>(Precedentes citados: acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 132/2019).</p>
<p><b>DÉCIMO</b></p>	<p><b>Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Hidalgo.</b> (Tercer concepto de invalidez).</p> <p>Análisis del artículo 96 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.</p> <p>(Precedentes citados: acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020)</p>
<p><b>DÉCIMO PRIMERO</b></p>	<p><b>Existencia del Registro Estatal de Archivos.</b> (Cuarto concepto de invalidez).</p> <p>Análisis de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, 75, 76, 77, 78 y transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.</p> <p>(Precedentes citados: acciones de inconstitucionalidad 122/2020 y 132/2019)</p>
<p><b>DÉCIMO SEGUNDO</b></p>	<p><b>Características del patrimonio documental del Estado de Hidalgo.</b> (Quinto concepto de invalidez).</p> <p>Análisis del artículo 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo en la porción "El patrimonio documental del Estado es</p>



	<p>propiedad del Estado de Hidalgo, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio ..."</p> <p>Omisión de establecer como facultad del Archivo General de la Nación la de declarar como "Patrimonio Documental de la Nación", los documentos que forman parte del "Patrimonio Documental del Estado de Hidalgo".</p> <p>(Precedentes citados: acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 132/2019)</p>
<p><b>DÉCIMO TERCERO</b></p>	<p><b>Nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos.</b> (Sexto concepto de invalidez).</p> <p>Análisis del artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.</p>
<p><b>DÉCIMO CUARTO</b></p>	<p><b>Nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado.</b> (Séptimo concepto de invalidez).</p> <p>Omisión de establecer el nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado.</p> <p>(Precedentes citados: acción de inconstitucionalidad 101/2019).</p>
<p><b>DÉCIMO QUINTO</b></p>	<p><b>Requisito de ser ciudadano hidalguense para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado.</b> (Séptimo concepto de invalidez).</p> <p>Análisis del artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.</p> <p>(Precedentes citados: acción de inconstitucionalidad 107/2016)</p>
<p><b>DÉCIMO SEXTO</b></p>	<p><b>Suspensión de los procesos administrativos en materia archivística.</b> (Octavo concepto de invalidez).</p> <p>Análisis del artículo 98 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.</p>
<p><b>DÉCIMO SÉPTIMO</b></p>	<p><b>Registro del grupo interdisciplinario ante el Archivo General del Estado.</b> (Noveno concepto de invalidez).</p> <p>Análisis del artículo 49, último párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.</p>



28. SÉPTIMO.—**Parámetro de regularidad constitucional.** Los planteamientos que hace valer el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se dirigen a cuestionar la constitucionalidad de diversos preceptos de la **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo** pues, a su parecer, resultan contrarios a previsiones contenidas en la **Ley General de Archivos**, al no regularse conforme a las instituciones establecidas en ese ordenamiento general.

29. Este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, se pronunció sobre el parámetro que debe observarse para determinar la regularidad constitucional de las leyes de archivos que emitan las entidades federativas en cumplimiento a lo ordenado en el primer párrafo del artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Archivos,<sup>16</sup> lo cual hizo en los términos siguientes:

"Tema 1. Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos.

"En primer lugar, es importante reiterar que este Tribunal Pleno ha determinado que la competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial, en ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, pueden usarse como norma de

<sup>16</sup> Por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, específicamente de la distribución de competencias y Pérez Dayán en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos", consistente en determinar que existe concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció un voto concurrente y particular genérico.





contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente.

"Por estos motivos, este Tribunal ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución y, consecuentemente, es posible realizar el estudio de los conceptos de invalidez aducidos por el promovente en los que se contraponen la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco así como el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en tanto considera que no ajustaron su contenido a los términos de la Ley General Archivos.

"Precisado lo anterior, resulta necesario indicar que la Ley General de Archivos difundida en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, constituye la ley marco en esa materia, puesto que establece los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

"En relación con este tema, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

"Éste es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno en determinadas materias.

"Esta exigencia de uniformidad se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes



hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

"En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Tribunal así lo ha reconocido, las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

"Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.

"Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada 'ley general'.

"Estas leyes generales o marco, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

"Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.



"Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.

"Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, cuya finalidad principal fue homogeneizar, en todas las dependencias y en los tres niveles de gobierno, la forma de generar, conservar y proteger los archivos con que cuentan, a efecto de lograr el acceso de forma íntegra y ordenada a la información requerida en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

"Específicamente en la iniciativa presentada por Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se estableció que una de las finalidades de la reforma era establecer las bases, principios y la armonización en materia de archivos, así como dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general en esa materia.

"Al respecto, en la iniciativa se precisa que la reforma en materia de archivos no sólo debe verse a partir del derecho de acceso a la información, sino con el propósito de preservar la memoria histórica de la Nación. Además, se indica que con la reforma se busca establecer criterios homogéneos útiles para su manejo, conservación y acceso a nuestra memoria histórica, de tal manera que es una exigencia estandarizar las normas, criterios y procesos de organización y administración de archivos que constituyen la materia prima que garantiza el derecho de acceso a la información, como elemento de un Estado democrático.

"En la iniciativa en comento, se señaló que sólo veintidós entidades federativas contaban con Ley de Archivos o de Documentación o del sistema estatal de archivos, lo cual reflejaba la necesidad de establecer disposiciones que fueran observables por todos los estados, incluidos los municipios, en los que se



establecieran los aspectos esenciales en la administración y conservación de la memoria histórica de la Nación; de tal manera que se incitó al Poder Reformador de la Constitución a efecto de establecer en dicha Norma Fundamental el deber de asegurar la correcta, organización, control y consulta de archivos atendiendo a los principios de conservación, procedencia, integridad y disponibilidad.

"Así, se señaló que la fracción V del artículo 6o. constitucional se refería únicamente a los archivos de gestión, no a los históricos, a cuyo acceso no debían ceñirse las leyes de acceso a la información, por lo que dicha fracción debía establecer que los sujetos obligados debían asegurar la correcta organización, control y consulta de los archivos, atendiendo a los principios antes mencionados; además de que se estimaba que lo correcto era separar el contenido de la fracción V, para que sólo previera la materia de archivos.

"Como se ha mencionado, otro propósito de la iniciativa consistió en establecer la cláusula de autorización al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, cuyo fin sería establecer disposiciones que normaran los aspectos esenciales de la estructura organizacional y los instrumentos mínimos necesarios para garantizar la conservación y organización de archivos físicos y electrónicos.

"Así, con la Ley General de Archivos se facilitaría el uso de la información lo que implicaría una mejor rendición de cuentas, además de establecer bases firmes y uniformes a la preservación de la memoria histórica, tanto en la Federación como en las entidades y municipios, por lo que debía estimularse la estandarización de las políticas de administración de archivos y el establecimiento de procedimientos homogéneos que aseguraran su atención y protección; todo ello a partir de un marco jurídico que cubriera los vacíos legales ante leyes inexistentes, o la disparidad en los procedimientos en los distintos órdenes de gobierno.

"Así, de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional en materia de transparencia, se advierte que se plasmaron nueve puntos a desarrollar en la Ley General de Archivos:

"1. Disposiciones generales que permitieran establecer el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, las definiciones de documentación y archivos, las dispo-



siciones relacionadas a la organización y conservación de los archivos en posesión de los tres poderes y los tres ámbitos de gobierno, así como de los organismos constitucionales autónomos.

"2. El establecimiento de los mecanismos de coordinación y de concertación entre los obligados en materia de archivos con la finalidad de conservación, resguardo, difusión y acceso de archivos que generen las dependencias.

"3. Normar criterios uniformes que permitieran sistematizar la información de los archivos, estableciendo los métodos y técnicas para su localización y consulta.

"4. Organizar y clasificar los diversos tipos de archivos que generen las dependencias y organismos obligados, a efecto de contar con un catálogo uniforme que permitiera una adecuada consulta y organización homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado.

"5. Determinar los criterios y procedimientos relacionados con la consulta de archivos, garantizando la disponibilidad e integridad de los archivos.

"6. Establecer los instrumentos de control archivístico, así como el cuadro general de clasificación y catálogos de disposiciones documentales e inventarios generales de archivos.

"7. Lineamientos específicos para clasificación de documentación como confidencial.

"8. Creación de órganos de control y comités generales que normaran reglamentariamente sus determinaciones respecto a criterios archivísticos en los tres niveles de gobierno.

"9. Medidas de apremio y sanciones que en su caso procedan.

"En ese orden, en la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en la materia, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente. Dicho mandato quedó plasmado en



los artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, constitucionales, de la siguiente forma:

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

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. ...'

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ...'

"Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento fue que, al igual que la materia de transparencia y acceso a la información, la relativa a archivos dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concu-



rrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una Ley General que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

"Al respecto, es oportuno señalar que, en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas, no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben ser ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.

"En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.

"Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, entidades federativas y municipios, implica que a través de una ley general se puede:

"a) Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y

"b) Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

"Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los municipios, actúen



en ese ámbito, correspondiendo al Congreso Federal determinar la forma y los términos de su participación.

"Es decir, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente a ésta, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia, por lo que de ninguna manera las disposiciones emitidas con base en la ley general pueden contrariar su contenido.

"En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las legislaturas locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

"Dicho esquema competencial se advierte del contenido de los artículos 6, apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, así como del diverso cuarto transitorio de la Ley General de Archivos que ordena expresamente la armonización de la normativa local.

"Lo anterior evidencia que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley General, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

"Por esas razones este Tribunal Pleno encuentra que tratándose de la materia de Archivos, existe concurrencia de competencias legislativas, porque así lo refiere el marco constitucional reconocido en los artículos 6, apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

30. Como puede advertirse, el precedente en cuestión establece que la materia de archivos es de carácter concurrente, según se desprende de los





artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, por lo que el análisis de la regularidad constitucional de las leyes de archivos que, al efecto expidan las Legislaturas Locales, deben realizarse atendiendo a lo dispuesto tanto en el Texto Fundamental, como en la Ley General de Archivos a fin de verificar que tales leyes locales resultan consistentes con las bases, principios y procedimientos previstos en tales ordenamientos, mediante los cuales se busca garantizar la organización y administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, así como la necesaria equivalencia que debe existir en cuanto la organización y funcionamiento de los sistemas locales de archivos, con respecto al Sistema Nacional de Archivos. Cabe señalar que el parámetro constitucional citado, ha sido desarrollado por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019,<sup>17</sup> 122/2020<sup>18</sup> y 132/2019,<sup>19</sup> cuyos precedentes, asimismo, se toman en cuenta para la resolución del fondo del presente asunto.

31. Sentado lo anterior, **se procede a dar respuesta a los conceptos de invalidez hechos valer por el organismo garante promovente de esta acción**, conforme a lo siguiente:

32. OCTAVO.—**Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la ley de archivos para el Estado de Hidalgo (primer concepto de invalidez).** El instituto accionante alega que las definiciones previstas en el artículo 4, fracciones II, III, VI, XV, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L, LIV y LVII, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo resultan inconstitucionales, puesto que no resultan idénticas a sus correlativas previstas en la Ley General de Archivos, lo que contraviene el principio de armonización el cual obliga al legislador local a emplear la misma terminología de la citada ley marco.

33. Con base en esta misma línea argumentativa, aduce que resulta inconstitucional que se hayan dejado de incluir en la Ley de Archivos para el Estado

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 101/2019. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Resuelta en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>18</sup> Acción de inconstitucionalidad 122/2020. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno.

<sup>19</sup> Acción de inconstitucionalidad 132/2019. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales. Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.



de Hidalgo, las definiciones previstas en las fracciones I, II, XVII, XLII, XLIII, XLIV y LV de la Ley General de Archivos.

34. Tales conceptos de invalidez son **parcialmente fundados**.

35. Para clarificar lo señalado por el instituto promovente, a continuación, se expone un cuadro comparativo del texto de las fracciones impugnadas del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, con respecto de sus correlativas previstas en la Ley General de Archivos.

Ley General de Archivos	Ley de Archivos de Hidalgo
" <b>Artículo 4.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...	" <b>Artículo 4.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...
"IV. Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;	"II. Archivo de concentración: Área encargada de integrar los documentos que tiene (sic) vigencia administrativa, cuya consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;
"V. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados ...	"III. Archivo de trámite: Área encargada de integrar los documentos que tiene (sic) vigencia administrativa, cuya consulta es esporádica y que permanece en él hasta su disposición documental. ...
"VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; ...	"VI. Archivo histórico: Área encargada de integrar los documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, estatal y municipal de carácter público; ...
"XVIII. Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo; ...	"XV. Conservación de documentos: Son las acciones directas e indirectas que tienen por objeto garantizar la transmisión del documento con el mismo aspecto, forma y contenido, en que ha llegado a los sujetos obligados, evitando alterar sus materiales y su función; ...
"XXXIII. Fondo: Al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último; ...	"XXIX. Fondo: Todos los documentos producidos por una institución pública o privada, persona o familia, en el ejercicio de sus atribuciones o funciones con independencia de su soporte o formato. ...



<p>"XXXV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ...</p>	<p>"XXXI. Grupo interdisciplinario: Conjunto de personas coadyuvantes en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales, que dan origen a la documentación en la identificación de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental, durante el proceso de valoración documental; ...</p>
<p>"XXXVIII. Instrumentos de consulta: A los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental; ...</p>	<p>"XXXV. Instrumentos de consulta: Los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo, y que permiten la localización, transferencia o baja documental, así como describir funciones de instituciones vinculadas con la producción y la preservación de documentos; registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo; ...</p>
<p>"XLII. Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes; ...</p>	<p>"XL. Organización: Proceso archivístico que consiste en identificación, clasificación y ordenación de los documentos de archivo; ...</p>
<p>"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que</p>	<p>"XLII. Patrimonio documental: Los documentos y registros escritos o gráficos vinculados en series documentales, producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas, que por su naturaleza no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de</p>



<p>hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ...</p>	<p>transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los sujetos obligados e instituciones privadas; ...</p>
<p>"L. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico; ...</p>	<p>"L. Serie: Conjunto de documentos resultado de una misma actividad, generalmente regulada por un procedimiento, unidad básica del fondo; los documentos que la integran suelen responder a un mismo tipo documental; ...</p>
<p>"LIV. Soportes documentales: A los medios en los cuales se contiene información además del papel, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ...</p>	<p>"LIV. Soportes documentales: Material físico, lógico, magnético, óptico u otro además del papel, donde se registra la información del documento, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ...</p>
<p>"LVIII. Trazabilidad: A la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de documentos electrónicos; ..."</p>	<p>"LVII. Trazabilidad: Capacidad para seguir la historia, el tránsito y la localización de un documento; ..."</p>
<p><b>"Artículo 5.</b> Los sujetos obligados que refiere esta Ley se registrarán por los siguientes principios: ...</p> <p>"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional; ..."</p>	<p><b>"Artículo 4.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...</p> <p>"XLVI. Procedencia: Principio de procedencia y orden original. Los documentos deben conservarse dentro del fondo al que naturalmente pertenecen y dentro de éste conservar la ordenación bajo el cual fueron producidos; ..."</p>

36. Por virtud del Decreto de reformas a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se determinó que la materia archivística sería concurrente. En vista de ello es que en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos<sup>20</sup> se confirió al Congreso de la Unión la facultad de expedir la ley donde se establecería la organización y administración homogénea de los archivos en todos los órdenes de gobierno, así como las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

37. De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa que sirvió de base para la expedición de la Ley General de Archivos, se aprecia que su objetivo principal es el de establecer los principios y bases generales para que la actividad archivística del país se realice de forma homogénea, para asegurar que el acervo documental que generan los entes públicos en ejercicio de sus atribuciones, así como aquel de interés público por su valor histórico o cultural que se encuentra en posesión de los particulares, sea organizado, conservado, administrado y preservado bajo los mismos estándares, de forma que el Estado pueda garantizar su integridad, accesibilidad y consulta a fin de respetar el derecho a la verdad, el acceso a la información de tal acervo, y fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la nación.

38. Es menester resaltar que la concurrencia prevista en materia de archivos, no implica que las entidades federativas carezcan de facultades para legislar en la materia, o que su papel se reduzca a reproducir con fiel exactitud las disposiciones de la Ley General de Archivos, pues de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la referida ley marco, cuentan con atribuciones para armonizar sus respectivos ordenamientos relacionados con la materia archivística, así como adecuarlos a su realidad imperante, siempre y cuando respeten los principios y bases generales desarrollados en la ley general, y ello atienda a su respectivo ámbito de competencia.

39. Si bien la reiteración o repetición de la ley general en una ley local, pudiera resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federa-

<sup>20</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



tiva que, de primera mano, consultan y aplican la ley local, sin que sea necesario que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan; lo cierto es que no por ello el legislador local está obligado a reproducir los términos empleados en la legislación general.

40. Así, a pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia para la debida armonización normativa que se pretende con la expedición de una ley general, como lo es la de archivos, el hecho de que los conceptos adoptados en aquellas sean distintos, o no reproduzcan en su totalidad los previstos en la ley general, no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados que se persiguen con la aludida homologación.

41. Para tal efecto, habría que corroborarse si las acepciones adoptadas en la legislación local, no obstante, no corresponder en su integridad a lo previsto en la Ley General de Archivos, tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, de tal forma que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores o la cumplimentación de los fines que se propone.

42. En vista de lo anterior, y a partir de un análisis comparativo de las definiciones impugnadas con respecto de sus homólogas previstas en la Ley General de Archivos, se arriba a la conclusión de que, **con excepción de las previstas en las fracciones XV y LVII del artículo 4 de la ley local de archivos**, las demás por sí mismas, no generan una distorsión en el cumplimiento de los objetivos y de los principios que se describen en los artículos 2<sup>21</sup> y 5<sup>22</sup> de la Ley

<sup>21</sup> **Ley General de Archivos.**

**"Artículo 2.** Son objetivos de esta Ley:

"I. Promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos que garanticen la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita, de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados, contribuyendo a la eficiencia y eficacia de la administración pública, la correcta gestión gubernamental y el avance institucional;

"II. Regular la organización y funcionamiento del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, a fin de que éstos se actualicen y permitan la publicación en medios electrónicos de la información relativa a sus indicadores de gestión y al ejercicio de los recursos públicos, así como de aquella que por su contenido sea de interés público;



General de Archivos, más aún cuando tales definiciones corresponden sustancialmente con sus correlativas de la Ley General de Archivos.

43. Así, por cuanto hace a las definiciones de "**Archivo de concentración**", "**Archivo de trámite**" y "**Archivo histórico**", previstas respectivamente en las fracciones II, III y VI del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>23</sup> si bien éstos son referidos como áreas, y no como un conjunto de documentos,

"III. Promover el uso y difusión de los archivos producidos por los sujetos obligados, para favorecer la toma de decisiones, la investigación y el resguardo de la memoria institucional de México;

"IV. Promover el uso y aprovechamiento de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados;

"V. Sentar las bases para el desarrollo y la implementación de un sistema integral de gestión de documentos electrónicos encaminado al establecimiento de gobiernos digitales y abiertos en el ámbito federal, estatal y municipal que beneficien con sus servicios a la ciudadanía;

"VI. Establecer mecanismos para la colaboración entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de archivos;

"VII. Promover la cultura de la calidad en los archivos mediante la adopción de buenas prácticas nacionales e internacionales;

"VIII. Contribuir al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"IX. Promover la organización, conservación, difusión y divulgación del patrimonio documental de la Nación; y,

"X. Fomentar la cultura archivística y el acceso a los archivos."

#### <sup>22</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 5.** Los sujetos obligados que refiere esta Ley se regirán por los siguientes principios:

"I. Conservación: Adoptar las medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica, para la adecuada preservación de los documentos de archivo;

"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional;

"III. Integridad: Garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida;

"IV. Disponibilidad: Adoptar medidas pertinentes para la localización expedita de los documentos de archivo, y

"V. Accesibilidad: Garantizar el acceso a la consulta de los archivos de acuerdo con esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

#### <sup>23</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"II. Archivo de concentración: Área encargada de integrar los documentos que tiene (sic) vigencia administrativa, cuya consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

"III. Archivo de trámite: Área encargada de integrar los documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; ...

"VI. Archivo histórico: Área encargada de integrar los documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, estatal y municipal de carácter público; ..."



tal como se indica en las fracciones IV, V y VIII del artículo 4 de la ley general de la materia,<sup>24</sup> ello no impide ni obstaculiza el que los instrumentos que aun cuentan con vigencia administrativa, sean de uso cotidiano, o bien, que tengan un valor para la memoria nacional o regional, se integren, organicen, administren y preserven en los archivos que les correspondan de acuerdo a la fase del ciclo de vida documental en el que se encuentren.

44. En cambio, por cuanto a la definición relativa a "**Conservación de documentos**", prevista en la fracción XV del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>25</sup> se advierte que ésta no reproduce de forma literal el texto de su homóloga contemplada en la fracción XVIII del artículo 4 de la ley general de la materia,<sup>26</sup> pues en el caso de la definición prevista en la ley local de la materia se omite incluir la preservación de los documentos digitales a largo plazo tal como sí se hace en la Ley General de Archivos, lo que puede trastocar la homologación de los procesos archivísticos de tales documentos electrónicos en lo que respecta a su conservación a largo plazo, por lo que se **declara la invalidez de esta fracción**.

45. En cuanto el significante "**Fondo**", descrito en la fracción XXIX del artículo 4 de la Ley de Archivos local,<sup>27</sup> si bien no utiliza las mismas expresiones

<sup>24</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"IV. Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

"V. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; ...

"VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; ..."

<sup>25</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XV. Conservación de documentos: Son las acciones directas e indirectas que tienen por objeto garantizar la transmisión del documento con el mismo aspecto, forma y contenido, en que ha llegado a los sujetos obligados, evitando alterar sus materiales y su función; ..."

<sup>26</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XVIII. Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo; ..."

<sup>27</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**





lingüísticas que las que se utilizan para definir su equivalente contemplada en la fracción XXXIII del diverso 4 de la Ley General de Archivos,<sup>28</sup> ello no altera que tal concepto se refiera, en ambos casos, al conjunto de documentos que producen los sujetos obligados.

46. Por lo que toca a la definición de "**Grupo disciplinario**", prevista en la fracción XXXI del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>29</sup> ésta mantiene una equivalencia en cuanto al significado que corresponde a esta misma acepción prevista en la fracción XXXV del diverso 4 de la Ley General de Archivos,<sup>30</sup> en tanto que en ambos casos tal término hace referencia al grupo de personas que coadyuvan en el proceso de valoración documental.

47. Respecto a la definición de "**Instrumentos de consulta**", prevista en la fracción XXXV del artículo 4 de la Ley de Archivos local,<sup>31</sup> ésta mantiene un sig-

---

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XXIX. Fondo: Todos los documentos producidos por una institución pública o privada, persona o familia, en el ejercicio de sus atribuciones o funciones con independencia de su soporte o formato. ..."

<sup>28</sup> **Ley General de Archivos.**

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XXXIII. Fondo: Al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último; ..."

<sup>29</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XXXI. Grupo interdisciplinario: Conjunto de personas coadyuvantes en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales, que dan origen a la identificación de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental, durante el proceso de valoración documental; ..."

<sup>30</sup> **Ley General de Archivos.**

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XXXV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."

<sup>31</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XXXV. Instrumentos de consulta: Los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo, y que permiten la localización, transferencia o baja documental, así como describir funciones de instituciones vinculadas con la producción y la preservación de documentos; registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo; ..."



nificado equivalente al que corresponde a este mismo significante contemplado en la fracción XXXVIII del diverso 4 de la ley general de la materia,<sup>32</sup> en tanto que, en uno y otro caso, se refieren a los instrumentos que describen a las series, expedientes o documentos de archivo que permiten su localización, transferencia o baja documental. De esta forma, aun cuando en la definición de tal concepto previsto en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo se agrega que los "instrumentos de consulta" también describen las funciones de las instituciones vinculadas con la producción y la preservación de documentos; los registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo, ello no trastoca la finalidad de los instrumentos de control archivístico.

48. Esto mismo acontece respecto de la definición del vocablo "**Organización**", establecido en la fracción XL del artículo 4 de la Ley de Archivos local<sup>33</sup> que, aun cuando resulta más escueta que su correlativa prevista en la fracción XLII del diverso 4 de la Ley General de Archivos,<sup>34</sup> ello no produce merma en cuanto que, por dicho término debe entenderse, tanto en uno y otro caso, al proceso archivístico que involucra a las operaciones intelectuales y mecánicas para la clasificación, ordenación y descripción de los documentos que permiten la ubicación de sus respectivos expedientes.

49. En lo que corresponde al concepto de "**Patrimonio documental**", previsto en la fracción XLII del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de

<sup>32</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XXXVIII. Instrumentos de consulta: A los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental; ..."

<sup>33</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XL. Organización: Proceso archivístico que consiste en identificación, clasificación y ordenación de los documentos de archivo; ..."

<sup>34</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLII. Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes; ..."



Hidalgo,<sup>35</sup> se advierte que mantiene una equivalencia con respecto de la definición de este mismo vocablo contemplado en la fracción XLV del diverso 4 la Ley General de Archivos,<sup>36</sup> aun cuando en el primer caso se refiere únicamente a los documentos producidos en el ámbito de la entidad federativa, lo cual resulta acorde con el ámbito espacial de aplicación de la Ley de Archivos local.

50. Respecto a la definición de "**Procedencia**", prevista en la fracción XLVI del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>37</sup> si bien no reproduce con idénticas palabras al principio de "**Procedencia**", establecido en el diverso 5, fracción II, de la Ley General de Archivos,<sup>38</sup> ello no representa un impedimento para que los documentos que produce orgánicamente un sujeto obligado y que se identifican con el nombre de éste, se preserven atendiendo su origen y con el cuidado de diferenciarlos de otros fondos semejantes, al tiempo que los instrumentos que lo conforman se archiven conforme el orden interno que les corresponda en la serie documental en la que se organicen. Lo anterior se robustece

<sup>35</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLII. Patrimonio documental: Los documentos y registros escritos o gráficos vinculados en series documentales, producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas, que por su naturaleza no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los sujetos obligados e instituciones privadas. ..."

<sup>36</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas rurales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."

<sup>37</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLVI. Procedencia: Principio de procedencia y orden original. Los documentos deben conservarse dentro del fondo al que naturalmente pertenecen y dentro de éste conservar la ordenación bajo el cual fueron producidos; ..."

<sup>38</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta Ley se regirán por los siguientes principios:

"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional; ..."



considerando que el numeral 5, fracción II, de la Ley de Archivos local,<sup>39</sup> define el **principio de procedencia** de forma idéntica a como este vocabulo se significa en el diverso 5, fracción II, de la Ley General de Archivos, con lo que se asegura que tal principio se observe en el Estado de Hidalgo bajo los mismos estándares previstos en la ley marco.

51. En lo tocante a la definición de "**Serie**", prevista en la fracción L del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>40</sup> ésta no dista en esencia de su homóloga contemplada en la fracción L del diverso 4 de la Ley General de Archivos,<sup>41</sup> en tanto que, en ambos casos se refiere al conjunto de documentos que se generan como resultado de una misma facultad de los sujetos obligados.

52. En lo que corresponde al significado de "**Soportes documentales**", descrito en la fracción LIV del artículo 4 la Ley de Archivos local,<sup>42</sup> se observa que mantiene una equivalencia con su concepto homólogo previsto en la fracción LIV del diverso 4 de la Ley General de Archivos,<sup>43</sup> en tanto que en ambos casos se refieren a los medios o materiales en los que se registra o contiene información.

<sup>39</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta ley se regirán por los siguientes principios: ...

"II. Procedencia: conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional. ..."

<sup>40</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"L. Serie: Conjunto de documentos resultado de una misma actividad, generalmente regulada por un procedimiento, unidad básica del fondo; los documentos que la integran suelen responder a un mismo tipo documental; ..."

<sup>41</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"L. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico; ..."

<sup>42</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"LIV. Soportes documentales: Material físico, lógico, magnético, óptico u otro además del papel, donde se registra la información del documento, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ..."

<sup>43</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...



53. Con relación al significado de "**Trazabilidad**", previsto en la fracción LVII del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>44</sup> de su análisis se aprecia que ésta no corresponde de forma similar a la definición que de ese mismo concepto se establece en la fracción LVIII del diverso 4 de la Ley General de Archivos,<sup>45</sup> pues en el primer caso se hace uso de ese concepto sólo para significar la capacidad para seguir la historia, el tránsito y la localización de un documento, sin especificar si se trata de aquellos en formato físico o digital. En cambio, su homólogo previsto en la Ley General de Archivos, define con ese significante a una cualidad de los documentos electrónicos que permite, mediante un sistema automatizado para su gestión, identificar el acceso y la modificación que éstos hayan tenido. Tal diferencia en el uso del término "**Trazabilidad**" que se hace en la ley local de archivos, puede afectar la debida homologación que debe observarse en los procesos archivísticos de los documentos electrónicos, así como la operación del sistema automatizado cuya existencia deben contemplar los sujetos obligados para la gestión y administración de esta clase documentos, por lo que se **declara su invalidez**.

54. Finalmente, por lo que hace al argumento del instituto promovente en cuanto que resulta inconstitucional el haber dejado de establecer en la ley local de archivos, las definiciones que se establecen en el artículo 4, fracciones I, II, XVII, XLII, XLIII, XLIV y LV, de la Ley General de Archivos, relativos a los conceptos de "**Acervo**", "**Actividad archivística**", "**Consejo técnico**", "**Organización**", "**Órgano de gobierno**", "**Órgano de vigilancia**" y "**Subserie**", éste resulta **infundado**.

55. Como se estableció al inicio de este considerando, el mandato que tienen las entidades federativas de homologar sus legislaciones en materia de

---

"LIV. Soportes documentales: A los medios en los cuales se contiene información además del papel, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ..."

<sup>44</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"LVII. Trazabilidad: Capacidad para seguir la historia, el tránsito y la localización de un documento; ..."

<sup>45</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"LVIII. Trazabilidad: A la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de documentos electrónicos. ..."



archivos, que tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, así como en el diverso cuarto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, implica que las Legislaturas Locales tienen el deber de adaptar sus leyes locales a la ley marco emitida, para que la actividad archivística del país se realice de forma homogénea con el objetivo de asegurar que el acervo documental que generan los entes públicos en ejercicio de sus atribuciones, así como aquel de interés público por su valor histórico o cultural que se encuentra en posesión de los particulares, sea organizado, conservado, administrado y preservado bajo los mismos estándares.

56. Sin embargo, tal deber de armonización no impone a los Estados la obligación de reiterar, parafrasear o transcribir las disposiciones de la ley general, pues dada la concurrencia de esta materia, éstos siguen contando con atribuciones para legislar en materia de archivos y adecuar sus respectivos ordenamientos a su realidad imperante, siempre y cuando respeten los principios y bases generales desarrollados en la ley general, y ello atienda a su respectivo ámbito de competencia.

57. Las definiciones que refiere el instituto accionante se encuentran en el artículo 4 de la Ley General de Archivos, las que para mayor claridad se transcriben:

#### Ley General de Archivos

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"I. Acervo: Al conjunto de documentos producidos y recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden;

"II. Actividad archivística: Al conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar y difundir documentos de archivo; ...

"XVII. Consejo Técnico: Al Consejo Técnico y Científico Archivístico; ...

"XLII. Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes;



---

"XLIII. Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

"XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General; ...

"LV. Subserie: A la división de la serie documental; ..."

---

58. Del acápite del artículo 4 de la Ley General de Archivos se advierte que el catálogo de definiciones que se desarrollan en tal precepto tiene por finalidad clarificar diversos términos que serán utilizados en dicho ordenamiento, sin que de ello se desprenda que exista la obligación para las entidades federativas de reproducirlos de forma íntegra en sus correspondientes leyes de archivos.

59. Puede decirse, entonces, que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para establecer en sus respectivas leyes de archivos, su propio catálogo de conceptos para definir las locuciones que estimen pertinentes a fin de clarificar su uso y significado en el contexto de tales ordenamientos, siempre que ello no tenga un impacto significativo en las instituciones y procesos que permiten garantizar la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos.

60. En este caso, no se advierte que la ausencia de la definición de los términos "**Acervo**", "**Actividad archivística**", "**Consejo técnico**", "**Órgano de gobierno**", "**Órgano de vigilancia**", y "**Subserie**", ocasione, en sí misma, un obstáculo para la homologación de los procesos archivísticos de los sujetos obligados.

61. Así, la ausencia de la definición de "**Acervo**" que, de acuerdo con la fracción I del artículo 4 de la Ley General de Archivos se define como el "conjunto de documentos producidos y recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden", no trajo consigo la exclusión de ese término en la ley local de archivos, pues se observa su uso en diez ocasiones, de cuyo contexto se puede inferir que se utiliza para referirse a un conjunto de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados, es decir, de forma similar a como se usa ese término en la Ley General de Archivos.

62. Lo mismo acontece con la expresión "**Actividad archivística**", que en la fracción II del artículo 4 de la Ley General de Archivos se emplea para significar al "conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar



y difundir documentos de archivo". En este caso, tal expresión es usada en la ley local de archivos para referirse a esas mismas acciones, según se desprende de lo dispuesto en sus numerales 19, párrafo primero; 87 y 94, fracción III; esto es, de manera similar en la que dicho término es empleado en los diversos 20, párrafo primero; 93 y 101, fracción III, de la Ley General de Archivos.

63. En cuanto al término "**Subserie**", que es definido en la fracción LV del artículo 4 de la Ley General de Archivos como "*la división de la serie documental*", esto es, a un subconjunto de una serie,<sup>46</sup> se aprecia que en la ley local de archivos se utiliza con ese mismo sentido según se desprende de lo dispuesto en el diverso 55, párrafo segundo, de ese ordenamiento,<sup>47</sup> el cual es similar en su redacción al numeral 56, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos.<sup>48</sup>

64. Con relación a los términos "**Consejo técnico**", "**Órgano de gobierno**" y "**Órgano de vigilancia**", se observa que en las fracciones XVII, XLIII, XLIV del artículo 4 de la Ley General de Archivos sus definiciones se utilizan para significar a estructuras orgánicas del Archivo General de la Nación, por lo que no era necesario que en la ley local de archivos se reprodujeran de forma íntegra.

<sup>46</sup> De acuerdo con lo señalado en el artículo 4, fracción L de la Ley General de Archivos, una serie es un conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico.

Ese mismo significado tiene tal expresión en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, como puede constatarse de la consulta a su artículo 4, fracción L de ese ordenamiento.

<sup>47</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 55. Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de éstas contará con una ficha técnica de valoración que, en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, condiciones de acceso, ubicación y responsable de la custodia de la serie o **subserie**."

<sup>48</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 56. Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de éstas contará con una ficha técnica de valoración que en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, condiciones de acceso, ubicación y responsable de la custodia de la serie o **subserie**."





65. Finalmente, en cuanto a la definición del concepto de "**Organización**", prevista en la fracción XLII del artículo 4 de la Ley General de Archivos, resulta inexacto que ésta no se contenga en la Ley de Archivos local, pues tal como se indicó en este mismo considerando cuando fue analizada la constitucionalidad de la fracción XL del numeral 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>49</sup> su significante sí fue incluido por el legislador local coincidiendo substancialmente con su correlativo de la ley general de la materia.

66. En suma, y por las razones expresadas, **se reconoce la validez** del artículo 4, fracciones II, III, VI, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L y LIV, de la Ley de Archivos para el Estado Hidalgo, y **se declara la invalidez** de las fracciones XV y LVII de ese mismo precepto.

67. NOVENO.—**Integración del Consejo Estatal de Archivos (segundo concepto de invalidez).** En el segundo concepto de invalidez se controvierten los artículos 64 y 98, fracción XXIX, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, bajo el argumento de que en ellos se establece una integración del Consejo Estatal de Archivos distinta a la prevista para el Consejo Nacional en la ley general de la materia.

68. De forma concreta se dice:

- Que en el artículo 64, fracción I, de la ley impugnada, se dispone que el Consejo Estatal de Archivos estará presidido por la persona titular de la Oficialía Mayor, cuando en términos del diverso 65, fracción I, de la Ley General de Archivos, tal Consejo debe ser presidido por el titular del Archivo General.

- Se excluye de la integración de dicho Consejo al titular de la Secretaría de Gobierno, en contra de lo dispuesto en el artículo 65, fracción II, de la Ley General de Archivos.

- Se omite establecer que la ausencia de los consejeros del Consejo Local de Archivos debe hacerse por un suplente que deberá tener la jerarquía inme-

<sup>49</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XL. Organización: Proceso archivístico que consiste en identificación, clasificación y ordenación de los documentos de archivo. ..."



diata inferior a la del consejero titular, es decir, de la misma forma en cómo está prevista la figura del suplente para los consejeros del Consejo Nacional de Archivos en el artículo 65, párrafo sexto, de la ley general de la materia.

- No se realiza la homologación de las instituciones existentes a nivel local, a las existentes en el nivel federal a efecto de integrar el Consejo Local de Archivos. En concreto refiere que un representante de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo puede ser sustituto del integrante de la Junta de Gobierno del INEGI.

- Estima inconstitucional que en el artículo 64, fracción X, de la ley local de archivos se haya dado asiento en el Consejo Local a un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos, en lugar de un integrante de archivos privados.

- Es inconstitucional la omisión de prever un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico, tal como se dispone en la fracción XIII del artículo 65 de la Ley General de Archivos.

- No se asegura la presencia de todos los presidentes municipales como representantes de los Municipios, pues la fracción IX del artículo 64 de la Ley de Archivos local limita a nueve Municipios los que integrarán el Consejo Estatal de Archivos.

- Cuestiona la facultad otorgada al Archivo General del Estado en el artículo 98, fracción XXIX, de la ley local de archivos para designar a los Municipios que formarán parte del Consejo Estatal.

69. Los preceptos impugnados son los siguientes:

"Artículo 64. El Consejo Estatal, estará integrado por:

"I. La persona titular de la Oficialía Mayor, quien lo presidirá;

"II. La persona titular de la Secretaría de Contraloría;

"III. La persona titular de la Secretaría de Cultura;



"IV. El Diputado o Diputada que presida la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado de Hidalgo;

"V. Un Consejero o Consejera del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado;

"VI. Un Comisionado o Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo;

"VII. La persona titular de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo;

"VIII. La persona titular de la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción;

"IX. Nueve municipios del Estado de Hidalgo, que serán los primeros lugares de cada región en base al cumplimiento anual en materia de archivos; y

"X. Un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos."

"Artículo 98. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones: ...

"XXIX. Designar a los municipios que formarán parte del Consejo Estatal; ..."

70. Este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado respecto de la forma en que debe entenderse el mandato de equivalencia para la conformación y funcionamiento de los Sistemas Locales de Archivos. En particular en la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**,<sup>50</sup> se estableció lo siguiente:

<sup>50</sup> Resuelta en sesión celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y por



"Tema 3. Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local.

"Como se señaló previamente, uno de los objetivos de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce fue establecer bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación.

"Bajo esta línea, se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 constitucional, previendo la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determinara las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

"La motivación de la Ley General de Archivos, en cumplimiento al mandato constitucional, fue establecer una normatividad homogénea para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal, local y municipal, aunque respetando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal.

"En este sentido, resulta de especial importancia, como parámetro de regularidad, lo previsto en el artículo 71 de dicha Ley General, el cual se encuentra en el capítulo III del título cuarto 'Del Sistema Nacional de Archivos' donde se establecieron las provisiones específicas para los Sistemas Locales.

"Al respecto, dicho artículo prevé ciertos puntos claros y obligatorios para las entidades, como son que deberán:

---

razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local", consistente en determinar que la Ley General de Archivos no niega la libertad configurativa de las entidades para regular sus sistemas locales. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



- "• Regular el Sistema Local en sus leyes.
- "• Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
- "• Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular deberá tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
- "• Prever los términos para la participación de los Municipios o Alcaldías en los Consejos Locales.
- "• Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del archivo general o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente; y,
- "• Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que la Ley General establece para el Sistema Nacional.

"De lo anterior, se aprecia que la Ley General de Archivos no niega la libertad configurativa de las entidades al regular sus Sistemas Locales de Archivos, sino que únicamente la condiciona a cumplir con lo previsto por el artículo 71 y, particularmente, la limita a que la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema se prevea en términos equivalentes.

"Esto es, ni la Constitución Federal, ni la Ley General mandataron a las entidades para que legislaran los Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

"En este sentido, respecto de los alcances del término 'equivalente', este Alto Tribunal considera que el criterio más respetuoso del marco competencial ya descrito es uno funcional. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.



"Por tanto, la equivalencia mandatada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como un deber de identidad, pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

"Sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal y su posterior desarrollo legal llevan a este Tribunal a identificar, en cada caso concreto, si las diferencias en la regulación son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema."

71. Bajo este parámetro establecido por este Tribunal Pleno, se observa que en términos de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, expresamente se mandata que los Sistemas locales deben:

- I. Contar con un Consejo Local como órgano de coordinación de dicho sistema;

- II. Se debe prever la creación de un Archivo General como la entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular debe tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente, precisándose que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda;

- III. En los Consejos Locales deben participar los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según sea el caso, en los términos de la legislación de cada entidad federativa;

- IV. Las leyes de las entidades federativas deben desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que la Ley General de Archivos otorga al Sistema Nacional.

72. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que **no le asiste la razón al instituto accionante** en cuanto a que en la ley impugnada no se previó una fórmula para suplir las ausencias de los consejeros locales de manera similar a como se prevé para los consejeros nacionales en el artículo 65, párrafo sexto, de la Ley General de Archivos, esto es, por medio de un suplente que tenga una jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular.



73. Al respecto se observa que en el artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, se establece substancialmente un mecanismo semejante para resolver las ausencias de los consejeros integrantes del Consejo Local de Archivos al previsto para los consejeros que forman parte del Consejo Nacional de Archivos. Para mayor claridad a continuación se hace la comparativa de los preceptos conducentes:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos de Hidalgo
<p><b>"Artículo 65. ...</b></p> <p>"Los consejeros, en sus ausencias, <u>podrán nombrar un suplente</u> ante el Consejo Nacional, <u>el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular.</u> En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI y VII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna. ..."</p>	<p><b>"Artículo 65. ...</b></p> <p>"La función como integrantes del Consejo Estatal será honorífica y <u>podrán nombrar un suplente, el cual deberá tener, en su caso, la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular,</u> actuando con voz y voto en su ausencia. ..."</p>

74. Del mismo modo, **no tiene razón el accionante** en cuanto a que el representante de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo, debe tener un asiento en el Consejo Local de Archivos por ser el equivalente del integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual ocupa un lugar dentro del Consejo Nacional de Archivos según lo dispuesto en el artículo 65, fracción VIII, de la Ley General de Archivos.

75. De acuerdo con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, el INEGI es el organismo constitucional autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el cual cuenta con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación que genere dicho sistema y proveer a su observancia.

76. El INEGI cuenta con una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales funge como presidente de ésta y del propio organismo; los cuales son designados por el presidente de la República con la aprobación



de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

77. En contraste, según se desprende de los artículos 13, fracción XVII<sup>51</sup> y 37 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo es una dependencia del Poder Ejecutivo Local, cuyas funciones substancialmente se relacionan con la instrumentación y operación del proceso de Planeación del Desarrollo Estatal, para lo cual debe sujetarse a las políticas, objetivos y metas que, para tal efecto, establezca el gobernador y se determinen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

78. Dado que la naturaleza jurídica y las funciones del INEGI son esencialmente distintas a las que corresponden a la Unidad de Planeación y Administración Pública del Gobierno de Hidalgo, no puede exigirse que la Legislatura Local otorgue un sitio a un representante de dicha dependencia en el Consejo Local de Archivos.

79. **Tampoco le asiste razón al instituto accionante**, en cuanto que el artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo sea inconstitucional por no haberse asegurado la presencia de todos los presidentes municipales en el Consejo Local de Archivos.

80. Lo anterior, toda vez del análisis del tercer párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos,<sup>52</sup> no se aprecia que necesariamente deba dársele participación a todos los Municipios por conducto de su presidente municipal, pues de dicha disposición se desprende que la decisión de regular el número y la forma en que tendrán participación los Municipios es una cuestión que el

<sup>51</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo.**

"**Artículo 13.** Las dependencias del Poder Ejecutivo que constituyen la Administración Pública Central son las siguientes: ...

"XVII. Unidad de Planeación y Prospectiva; y ..."

<sup>52</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 71.** ...

"En los Consejos locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa."





legislador local puede hacer respecto a su régimen interior, en términos de lo establecido en el diverso 40 de la Constitución Federal,<sup>53</sup> sin que ello implique una intrusión en el ámbito federal no justificada, dado que no se trata de una contravención a la Ley General de Archivos, sino de una adaptación que va de acuerdo a la realidad del Estado y que, como se advierte del numeral 64, fracción IX, de la ley local de archivos<sup>54</sup> que se impugna de manera particular, finalmente sí garantiza la participación de los Municipios, aun cuando dicha participación se estableció para nueve Municipios del Estado de Hidalgo, que serán los primeros lugares de cada región en base el cumplimiento anual en materia de archivos.

81. La conclusión anterior encuentra apoyo en lo resuelto por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**,<sup>55</sup> donde con relación a la participación de los Municipios en el Consejo Estatal de Archivos, se dijo lo siguiente:

"81. En cuanto al segundo elemento, en la fracción VII se prevé la participación de los presidentes municipales de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás

<sup>53</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

<sup>54</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 64. El Consejo Estatal, estará integrado por: ...

"IX. Nueve municipios del Estado de Hidalgo, que serán los primeros lugares de cada región en base al cumplimiento anual en materia de archivos; y ..."

<sup>55</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones atinentes a la validez de la participación del titular del Poder Ejecutivo Local, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose del párrafo ciento seis, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo ciento seis, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.2, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Gral. Escobedo, Apodaca, Cadereyta Jiménez, Santiago, Juárez y García, así como dos representantes de los municipios de la zona norte y dos representantes de la zona sur.

"82. Sobre esto, no pasa inadvertido que en la legislación sólo se contempla la participación de ciertos Presidentes Municipales y que respecto de los restantes municipios, pertenecientes al Estado de Nuevo León, se optó porque su participación se haga a través de dos representantes para los de la zona sur y otros dos para la zona norte.

"83. Sin embargo, dicha circunstancia no convierte al precepto inconstitucional, pues como se determinó por este Tribunal Pleno en los precedentes ya citados, si bien la Ley General requiere la participación de los municipios en los Consejos Locales, lo cierto es que explícitamente deja en libertad a las entidades para que determinen los términos de tal participación.

"84. Esto, porque del tercer párrafo del artículo 71 se desprende que la decisión de regular el número y la forma en que tendrán participación los municipios es una cuestión que el legislador local puede hacer respecto a su régimen interior, en términos de lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Federal, sin que ello implique una intrusión injustificada en el ámbito federal, dado que no se trata de una contravención a la Ley General de Archivos, sino de una adaptación que va de acuerdo a la realidad del Estado y que, como se advierte de la disposición impugnada, finalmente sí garantiza la participación de los municipios, aun cuando para algunos de ellos su participación se prevea por conducto de sus Presidentes Municipales y, para otros, por conducto de dos representantes por cada zona."

82. Sin embargo, **resulta fundado el concepto de invalidez** en el que se aduce que la integración del Consejo Local de Archivos no es equivalente con respecto a la del Consejo Nacional de Archivos. Para mayor claridad se inserta el texto, tanto de la integración del Consejo Nacional, como de la del Consejo Estatal, aclarando que las fracciones del precepto impugnado se transcribirán en un orden diverso para poder verificar dicha equivalencia:



Ley General de Archivos	Ley de Archivos de Hidalgo
<b>Artículo 65.</b> El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del sistema nacional, que estará integrado por:	<b>Artículo 64.</b> El Consejo Estatal, estará integrado por:
I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá;	<b>No se incluye</b>
<b>La presidencia del Consejo recae en el titular del Archivo General de la Nación</b>	I. La persona titular de la oficialía mayor, quien lo presidirá;
II. El titular de la Secretaría de Gobernación;	<b>No se incluye</b>
III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;	II. La persona titular de la Secretaría de Contraloría; ...
IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;	IV. El diputado o diputada que presida la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado de Hidalgo;
V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;	
VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;	V. Un Consejero o Consejera del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado;
VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;	VI. Un comisionado o comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo;
VIII. Un integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;	<b>Sin equivalente local</b>
IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;	VII. La persona titular de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo;
X. El titular del Banco de México;	<b>Sin equivalente local</b>
XI. El presidente de cada uno de los Consejos locales;	<b>Sin equivalente local</b>
XII. Un representante de los archivos privados, y	<b>No se incluye</b>



XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.	<b>No se incluye</b>
<b>De acuerdo con el artículo 71, párrafo tercero de la Ley General de Archivos, se ordena su inclusión</b>	IX. Nueve Municipios del Estado de Hidalgo, que serán los primeros lugares de cada región en base al cumplimiento anual en materia de archivos; y
<b>No se prevé su inclusión</b>	III. La persona titular de la Secretaría de Cultura;
<b>No se prevé su inclusión</b>	VIII. La persona titular de la presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción;
<b>No se prevé su inclusión</b>	X. Un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos.

83. Del cuadro comparativo anterior, se advierten diferencias sustanciales en la integración del Consejo Nacional de Archivos con respecto a la del Consejo Estatal de Archivos del Estado de Hidalgo, siendo éstas las siguientes:

84. En el artículo 65, fracción I, de la ley general de la materia se dispone que el Consejo Nacional de Archivos debe ser presidido por el titular del Archivo General de la Nación. En contraste, de acuerdo con el diverso 64, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, se ordena que el Consejo local sea presidido por el titular de la Oficialía Mayor, es decir, por quien en términos del numeral 13, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública local<sup>56</sup> encabeza una de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

85. En el Consejo Estatal de Archivos, no se da asiento al titular de la Secretaría de Gobierno del Estado, que sería el equivalente del titular de la Secretaría

<sup>56</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo.**

"**Artículo 13.** Las dependencias del Poder Ejecutivo que constituyen la Administración Pública Central son las siguientes: ...

"XVIII. Oficialía Mayor."



de Gobernación, quien sí tiene un lugar en el Consejo Nacional de Archivos en términos de lo dispuesto en el artículo 65, fracción II, de la Ley General de Archivos.

86. En el Consejo Estatal se da un lugar a un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos. Sin embargo, esta posición no resulta equivalente a la establecida en el artículo 65, fracción XII, de la ley general de la materia, la cual se reserva a **un representante de los archivos privados**, y por la que se da voz y voto en el Consejo Nacional de Archivos a los particulares que no reciben ni ejercen recursos públicos, ni realizan actos de autoridad, pero que tienen en su propiedad documentos de interés público, histórico o cultural.

87. Por esta razón, en el párrafo tercero del citado artículo 65 de la ley general de la materia<sup>57</sup> se establece que la designación del representante de los archivos privados deberá hacerse a través de una convocatoria que emita el Consejo Nacional donde se establezcan como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con, al menos, diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y **que cuente con la representación de, al menos, quince archivos privados**.

88. De lo anterior se desprende que un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos, no es equivalente al lugar que ocupa el representante de los archivos privados, máxime cuando ni en la fracción X del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, o en

<sup>57</sup> **Ley General de Archivos.**

**"Artículo 65. ...**

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados."



alguna otra parte de ese ordenamiento, **se establece expresamente que tales asociaciones civiles deben contar con la representación de un cierto número de archivos privados de la entidad federativa**, por lo que no se garantiza que éstos cuenten con un representante ante el Consejo Local de Archivos.

89. En el Consejo Estatal de Archivos no se contempla la inclusión de un consejero que sea equivalente al lugar que ocupa en el Consejo Nacional el representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico a que se refiere el artículo 114 de la Ley General de Archivos,<sup>58</sup> es decir, del órgano colegiado que tiene por objeto asesorar al Archivo General de la Nación en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

90. En el Consejo Estatal de Archivos, se otorga el carácter de consejero a la persona titular de la Secretaría de Cultura del Estado de Hidalgo, no obstante que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley General de Archivos, la persona titular de la Secretaría de Cultura del Gobierno Federal, que sería su equivalente, no tiene un lugar similar en el Consejo Nacional de Archivos.

91. En el Consejo Estatal de Archivos, se otorga el carácter de consejero con derecho a voz y voto a la persona titular de la presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción. Sin embargo, de un análisis del artículo 65 de la Ley General de Archivos, no se observa que se otorgue una posición equivalente a la persona titular de la presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

92. Si bien, la inclusión en el Consejo Estatal de Archivos de la persona titular de la Secretaría de Cultura del Estado de Hidalgo, y de la persona titular de la

<sup>58</sup> **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anti-corrupción, previstas en las fracciones III y VIII del artículo 64 de la Ley de Archivos local no trastoca el mandato de equivalencia que se dispone en el diverso 71, quinto párrafo, de la ley general de la materia, pues como se ha dicho las entidades federativas no tienen la obligación de replicar de forma íntegra el contenido de la citada ley marco, máxime cuando la competencia concurrente de las entidades federativas no puede ser entendida como un deber de identidad pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada; **lo que sí contraviene tal exigencia es la decisión del Congreso Local de conferir la presidencia del Consejo Estatal de Archivos a la persona titular de una dependencia del Poder Ejecutivo Local, en este caso, de la Oficialía Mayor, así como la falta de inclusión en dicho Consejo del titular de la Secretaría de Gobierno, del representante de los archivos privados, así como de un representante de un órgano similar al Consejo Técnico y Científico Archivístico**, lo cual resulta suficiente para concluir que la integración del Consejo Estatal de Archivos no es equivalente a la del Consejo Nacional y, en consecuencia, declarar la invalidez del numeral 64 de la ley local de archivos.

93. Por las razones anteriores, **se declara la invalidez** del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

94. Finalmente, por lo que corresponde al artículo 98, fracción XXIX, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,<sup>59</sup> se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, de dicho precepto, por contravenir el principio de seguridad jurídica previsto en el diverso 16 constitucional, pues al estipular simplemente que será atribución del Archivo General Local el designar a los Municipios que formarán parte del Consejo Estatal, se deja en completa incertidumbre la manera en que se determinará la participación que deben tener los entes municipales en la integración de ese órgano coordinador del Sistema Estatal de Archivos, lo que, además, trascendía en un menoscabo del deber que tiene el legislador local de

<sup>59</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 98. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes facultades: ...

"XXIX. Designar a los municipios que formarán parte del Consejo Estatal. ..."



establecer la participación de los Municipios en el Consejo Estatal de Archivos en términos del numeral 71, párrafo tercero, de la Ley General de Archivos.

95. Sometida a votación dicha propuesta, al no alcanzar una mayoría calificada,<sup>60</sup> el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

96. DÉCIMO.—**Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Hidalgo (tercer concepto de invalidez).** El instituto accionante aduce que el artículo 96 de la Ley General de Archivos para el Estado de Hidalgo es inconstitucional, al ordenar que el Archivo General del Estado será un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, cuando debió ser contemplado como un organismo descentralizado no sectorizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, tal como lo establece la Ley General de Archivos con respecto al Archivo General de la Nación, lo cual resulta relevante, en tanto que se busca que dicho organismo no tenga una subordinación directa respecto del Ejecutivo Local que afecte su autonomía en la toma de decisiones.

97. El precepto en cuestión es del tenor siguiente:

"Artículo 96. Se crea el Archivo General del Estado como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."

98. El concepto de invalidez es **fundado**.

<sup>60</sup> Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 98, fracción XXIX, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.





99. Este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**,<sup>61</sup> se pronunció sobre la naturaleza jurídica que deben tener los Archivos Generales de los Estados. De esta forma, al analizar la constitucionalidad del artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco, donde se establecía que el Archivo General de esta entidad federativa estaría sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, se estableció lo siguiente:

"De los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos se advierten las razones por las que el constituyente consideró necesario otorgar esta autonomía al Archivo General de la Nación.

"En principio, en la iniciativa se otorgó al Archivo General de la Nación el carácter de entidad especializada en materia de archivos, cuyo objeto sería promover la organización de archivos y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, así como preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo.

"Asimismo, en la iniciativa se precisó que se regularía su organización y funcionamiento, el cual continuaría con la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la Secretaría de Gobernación; debido a que el diseño de las nuevas políticas públicas comprendía todos los archivos del país, circunstancia que incidía en el ámbito de atribuciones de dicha secretaría.

"Por su parte, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos primera, respecto de la iniciativa con proyecto de decreto

---

<sup>61</sup> Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 10, consistente en declarar la invalidez del artículo 85, en su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.



por el que se expide la Ley General de Archivos, se advierte que, desde mil novecientos dieciocho, el Archivo General de la Nación adquirió su actual denominación y se incorporó a la Secretaría de Gobernación.

"Asimismo, que a lo largo del año dos mil catorce, en distintas partes de la República, la Secretaría de Gobernación, el Archivo General de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Red por la Rendición de Cuentas y diversas instituciones de educación superior y de archivos, convocaron a los foros denominados 'Hacia la construcción de una Ley General de Archivos. Principios Rectores y Bases para una Ley General de Archivos', en los que se precisó, entre otras conclusiones, la necesidad de fortalecer la autonomía de gestión, administrativa y financiera del Archivo General de la Nación, así como la definición de sus facultades y atribuciones, para convertirse en una institución sólida que garantizara a los ciudadanos el derecho de acceso a la información.

"A partir de este ejercicio de diálogo, el Archivo General de la Nación emitió un Anteproyecto de Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Archivos.

"Por su parte, el Senado de la República realizó el foro denominado 'La Ley General de Archivos: la preservación de la memoria colectiva y el derecho a la verdad en México', a efecto de conocer las opiniones respecto del anteproyecto presentado por el Archivo General de la Nación y, derivado de este intercambio de ideas, el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, distintos senadores presentaron ante el Pleno del Senado de la República la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos.

"Una vez presentada la iniciativa, las Comisiones Unidas precisaron entre las principales preocupaciones por parte de las distintas organizaciones de la sociedad civil, la del control político de todos los archivos de México a través de la Secretaría de Gobernación. Por ello, se convocaron a audiencias públicas derivado de la dictaminación de la Ley General de Archivos, a efecto de conocer los puntos de vista de académicos, funcionarios y miembros de la sociedad civil sobre el proyecto de ley.



"En dichas audiencias, la mayoría de los participantes se pronunció a favor de que el Archivo General de la Nación fuera un órgano descentralizado, no sectorizado, o bien, que tuviera mayor independencia de la Secretaría de Gobernación; entre los argumentos sostenidos se encuentra el fortalecimiento de la institución, a efecto de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas, sin dependencia política alguna.

"Al respecto, en su participación, la Archivista Alicia Bemard señaló que sería ideal que el Archivo General de la Nación presidiera el Consejo Nacional de Archivos; sin embargo, no era el momento, ante su debilidad estructural y de recursos, aunado a que los compromisos que tendría irían más allá de cualquier factor, interés político o de gremio. En ese sentido, señaló que era conveniente que en los artículos transitorios de la Ley General se estableciera un plazo para que el Archivo General de la Nación transitara de un órgano descentralizado, sectorizado de la Secretaría de Gobernación, a un descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, como fue el caso, del entonces Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

"En ese sentido, en la justificación del proyecto de decreto, la Comisión Dictaminadora estableció que el Archivo General sería un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetos y fines.

"Además, en el régimen transitorio destacó que el Archivo General tenía un gran reto en la aplicación de la Ley General, por lo que se dispuso que las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, debían realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos que resultaran necesarios para proporcionar a dicho organismo la estructura orgánica y ocupacional necesaria para el cumplimiento de la ley.

"Por su parte, en el artículo octavo transitorio se precisó la transición del Archivo General de la Nación a un órgano independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que se previó que permanecería sectorizado a dicha Secretaría hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y que



a partir del primero de enero de dos mil diecinueve, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal, como no sectorizado.

"En la deliberación de las Comisiones Unidas, tomada en sesión celebrada el doce de diciembre de dos mil diecisiete, se votó por unanimidad en lo general a favor del dictamen y, en lo particular, se presentaron propuestas de modificación, entre otros, al artículo 104 de la Ley General, a efecto de agregar que el Archivo General de la Nación es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, su domicilio legal es en la Ciudad de México; suprimiéndose la frase y presupuestal.

"Asimismo, se modificó el transitorio quinto, para decir: 'Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, deberán llevar a cabo las gestiones necesarias para que se autorice conforme a las disposiciones aplicables la estructura orgánica y ocupacional del Archivo General; así como el transitorio noveno, para establecer: La Secretaría de Gobernación, con cargo a su presupuesto, proveerá los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera el Archivo General para el cumplimiento del presente ordenamiento, hasta el 31 de diciembre de 2018'.

"Como se advierte, los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos informan las razones por las que se determinó otorgar al Archivo General de la Nación el carácter de entidad independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que, conforme al régimen transitorio de la propia Ley General, a partir del uno de enero de dos mil diecinueve, constituye una entidad paraestatal de la Administración Pública Paraestatal.

"Ello quedó reflejado en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, que otorga al Archivo General de la Nación la naturaleza de organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

"Contrario a lo que se prevé en la ley de archivos del Estado de Jalisco, en la que se considera al Archivo General de la entidad como un órgano sectorizado de la Secretaría General de Gobierno.



"En ese sentido, como lo afirma la accionante, dicha naturaleza le resta los atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que, en materia archivística, se le otorgó en la Ley General de Archivos, dada la injerencia por parte del ejecutivo estatal, pues si bien se trata de un organismo que cuenta con autonomía, no tiene los alcances previstos en la Ley General de Archivos respecto al Archivo General de la Nación."

100. Tomando como referente el precedente antes citado, se concluye que si bien, las entidades federativas cuentan con atribuciones para legislar en la materia, éstas no pueden ser ejercidas de modo que generen una distorsión en las bases y funcionamiento de los distintos componentes que integran el Sistema Nacional de Archivos, las cuales se desarrollan en la ley general respectiva, **en particular cuando ello podría implicar una merma o afectación en las relaciones funcionales que deben existir entre el sistema nacional y los sistemas locales de archivos.**

101. Al ser los Archivos Generales de los Estados las entidades especializadas en materia de archivos del orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, y corresponderle a su titular presidir el respectivo Consejo Local de Archivos, según se establece en los artículos 4, fracción VII<sup>62</sup> y 71, párrafo quinto,<sup>63</sup> de la ley general de la materia, es que las entidades federativas tienen el deber de asegurar que la naturaleza jurídica del Archivo General del Estado resulte congruente con las funciones que debe cumplir dicho organismo en el sistema local, para lo cual éste requiere contar

<sup>62</sup> Ley General de Archivos.

"Artículo 4. ...

"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; ..."

<sup>63</sup> Ley General de Archivos.

"Artículo 71. ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



con una naturaleza jurídica y una organización equivalente a la que tiene el Archivo General de la Nación. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**.<sup>64</sup>

102. Lo anterior no se satisface tratándose del Archivo General para el Estado de Hidalgo, en tanto que la naturaleza jurídica de dicho organismo fue establecida en el artículo 96 de la Ley de Archivos local<sup>65</sup> como un **órgano desconcentrado** de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado, **con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión** para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, pues tal naturaleza jurídica le resta de los atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que, en materia archivística, le devienen de lo establecido en la Ley General de Archivos, dada la falta de autonomía que le representa la injerencia directa por parte del Ejecutivo Estatal.

103. En este sentido, resulta **fundado** lo expuesto por el instituto promoviente, en tanto que la naturaleza jurídica que debe corresponder al Archivo General del Estado debe ser equivalente a la que corresponde al Archivo General de la Nación, esto es, la de un organismo **descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines**.

104. Por estas mismas razones, resulta acertado lo señalado por el accionante en cuanto que, en consistencia con la naturaleza jurídica que debe tener el Archivo General del Estado, debe preverse en la Ley de Archivos local la existencia **del órgano de gobierno, del órgano de vigilancia, del Consejo Técnico y Archivístico, así como del patrimonio de dicho organismo**, lo cual tiene sustento en el mandato de equivalencia previsto en el artículo 71, párrafo quinto, de la Ley General de Archivos, que deben atender los Congresos Locales en la organización y funcionamiento de los Sistemas locales de Archivos.

<sup>64</sup> Resuelta en sesión celebrada el trece de julio de dos mil veintiuno.

<sup>65</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"**Artículo 96.** Se crea el Archivo General del Estado como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."



105. Por lo anterior, **se declara la invalidez** del artículo 96 de la Ley General de Archivos para el Estado de Hidalgo, y con los efectos que se precisarán en el considerando décimo octavo de esta resolución.

106. DÉCIMO PRIMERO.—**Existencia del Registro Estatal de Archivos (cuarto concepto de invalidez)**. En el cuarto concepto de invalidez se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción XLVIII; 11, fracción V; 26, párrafo segundo; 75; 76; 77 y 78, así como el artículo transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, pues se dice que al preverse en ellos la existencia de un Registro Estatal de Archivos, se contraviene la ley general de la materia, donde sólo se contempla al Registro Nacional de Archivos como un instrumento del Sistema Nacional de Archivos para que los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, acompañen la conformación de dicho registro.

107. Por tal motivo, es que en el Registro Nacional de Archivos se deberán registrar, tanto documentos del ámbito nacional, como del ámbito local, siendo un repositorio en materia archivística en favor, tanto de la Federación como de las entidades federativas.

108. Señala que la ley general de la materia faculta al Archivo General de la Nación para que administre el Registro Nacional de Archivos, de acuerdo con la normativa que expida el Consejo Nacional. En este contexto aduce que no existe configuración legislativa a favor de las entidades federativas para crear un Registro Estatal de Archivos, pues ello implicaría duplicar funciones sobre un mismo tema que corresponde al Sistema Nacional de Archivos a través de su Consejo Nacional.

109. El texto de los preceptos que se cuestionan es el siguiente:

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLVIII. Registro Estatal: Registro Estatal de Archivos; ..."

"Artículo 11. Los sujetos obligados, en términos de la Ley General, por la presente Ley y por lineamientos o normatividad que emitan los Consejos Nacional y Estatal de Archivos, están obligados a: ...



"V. Inscribir en el Registro Estatal, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 26. ..."

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."

"Artículo 75. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de cada sujeto obligado y de los archivos de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, conforme a las disposiciones que para tal efecto emitan el Consejo Nacional y el Consejo Estatal de Archivos, en concordancia con la legislación aplicable."

"Artículo 76. La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional y el Consejo Estatal."

"Artículo 77. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal."

"Artículo 78. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información."

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."





"NOVENO. El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma y la aplicación informática del Registro Estatal, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley."

110. El concepto de invalidez es **fundado**.

111. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**,<sup>66</sup> este Tribunal Pleno se pronunció sobre la posibilidad de que los Congresos de los Estados prevean la existencia de un Registro Estatal de Archivos. En tal precedente se analizaron diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca que ordenaban su creación y las bases para su operación de forma semejante a como se prevé en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, concluyendo que debían declararse inválidos<sup>67</sup> por las razones siguientes:

"120. Como se observa de las disposiciones impugnadas, el Registro Estatal, de manera similar a la que se establece para el Registro Nacional de Archivos, tiene como objeto obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado. Además, prevén el deber de los sujetos obligados de inscripción en el Registro Estatal quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional. Sólo no se prescribe en la ley local la obligación de realizar esa actualización anual para los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, como sí lo previene la Ley General.

"121. De igual forma, para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una

<sup>66</sup> Resuelta en la sesión del trece de julio de dos mil veintiuno.

<sup>67</sup> Este aspecto fue resuelto por mayoría de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales; y con el voto en contra de la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán.



aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"122. Y se establece que la información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado.

"123. Como se anticipó, del comparativo de la legislación estatal con la Ley General de Archivos, se advierte que, prácticamente, aquélla reproduce los mismos lineamientos que este último ordenamiento establece para el Registro Nacional de Archivos.

"124. Sin embargo, el hecho de haberse implementando un Registro Estatal, duplica las funciones de obtener y concentrar información y, por consecuencia, desborda el principal propósito que se persigue con la creación del Registro Nacional de Archivos de evitar que la información archivística se encuentre dispersa pues, al solo compilarse en ese registro, se concentrará en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

"125. En efecto, conforme se desprende de la Ley General de Archivos, los sujetos obligados de la entidad federativa tienen el deber de inscribir en el Registro Nacional de Archivos, la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el Archivo General. Mientras que la creación de un Registro Estatal les representa a los mismos sujetos obligados de la entidad, el duplicar innecesariamente, esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el Archivo General de la entidad, con las consecuencias que les acarreará el uso de dos programas informáticos, para el mismo propósito.



"126. Aunado a que debe tenerse presente que conforme lo señala la Ley General de Archivos, en la estructura orgánica y funcional de los Sistemas Locales de Archivos, las leyes de las entidades federativas si bien deberán ser equivalentes a las previstas para el Sistema Nacional de Archivos; pero sólo se precisa dentro de esos Sistemas Locales, la creación de un Consejo Local de Archivos y de un Archivo General, sin que se establezca la instauración de un Registro Estatal.

"127. De lo que se desprende que al legislador local no le era disponible crear un Registro Estatal porque, precisamente, si se emulara en todas las entidades federativas vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos. Lo que evidencia lo fundado del concepto de invalidez y la consecuente vulneración al citado sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Sistema Nacional de Archivos."

112. Tomando en cuenta el precedente citado, así como lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**, donde se sostuvieron similares consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la existencia de un Registro Estatal de Archivos,<sup>68</sup> se advierte que los preceptos impugnados reproducen esencialmente, las disposiciones de la Ley General de Archivos que regulan el Registro Nacional de Archivos, según se advierte del siguiente cuadro comparativo:

<sup>68</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.1, denominado "Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal y", 72, 73, 74, 75 y transitorio décimo primero de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.



Ley General de Archivos	Ley de Archivos de Hidalgo
<p>"<b>Artículo 4.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XLVIII. Registro Nacional: Al Registro Nacional de Archivos; ..."</p>	<p>"<b>Artículo 4.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XLVIII. Registro Estatal: Registro Estatal de Archivos; ..."</p>
<p>"<b>Artículo 11.</b> Los sujetos obligados deberán:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."</p>	<p>"<b>Artículo 11.</b> Los sujetos obligados, en términos de la Ley General, por la presente Ley y por lineamientos o normatividad que emitan los Consejos Nacional y Estatal de Archivos, están obligados a:</p> <p>"...</p> <p>"V. Inscribir en el Registro Estatal, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."</p>
<p>"<b>Artículo 27.</b> ...</p> <p>"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."</p>	<p>"<b>Artículo 26.</b> ...</p> <p>"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; <b><u>además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal.</u></b>"</p>
<p>"<b>CAPÍTULO VI</b></p>	<p>"<b>CAPÍTULO V</b></p>
<p>"DEL REGISTRO NACIONAL DE ARCHIVOS</p> <p>"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."</p>	<p>"DEL REGISTRO ESTATAL DE ARCHIVOS</p> <p>"Artículo 75. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de cada sujeto obligado y de los archivos de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, conforme a las disposiciones que para tal efecto emitan el Consejo Nacional y el Consejo Estatal de Archivos, en concordancia con la legislación aplicable."</p>



<p><b>"Artículo 79.</b> La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."</p>	<p><b>"Artículo 76.</b> La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional y el Consejo Estatal."</p>
<p><b>"Artículo 80.</b> El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."</p>	<p><b>"Artículo 77.</b> El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal."</p>
<p><b>"Artículo 81.</b> Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.</p>	<p><b>"Artículo 78.</b> Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.</p>
<p>"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."</p>	<p>"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."</p>

113. Puede observarse que, adicionalmente, se estableció en la parte final del párrafo segundo del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, el deber de inscribir en el Registro Estatal a quienes funjan como titulares del área coordinadora de archivos.

114. A pesar de esa diferencia se advierte que, con el establecimiento del Registro Estatal de Archivos, el legislador local duplicó las funciones de obtener y concentrar información archivística, desbordando así el principal propósito que se persigue con la creación del Registro Nacional de Archivos de evitar que la información archivística se encuentre dispersa pues al sólo compilarse en ese registro, se concentrará en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la logística respecto a la organización, gestión documental,



agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

115. En efecto, conforme se desprende del artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos,<sup>69</sup> los sujetos obligados de la entidad federativa tienen el deber de inscribir en el *Registro Nacional de Archivos*, la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el Archivo General. Mientras que la creación de un *Registro Estatal* les representa **a los mismos sujetos obligados de la entidad**, el duplicar innecesariamente esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el Archivo General de la entidad, con las consecuencias que les acarrearán el uso de dos programas informáticos, para el mismo propósito.

116. Cabe precisar que, si bien en el artículo 71, párrafo quinto, de la Ley General de Archivos se ordena que las leyes de las entidades federativas deben desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales de forma equivalente a las del Sistema Nacional de Archivos, ello sólo implica que debe considerarse la creación de un *Consejo Local de Archivos* y de un *Archivo General*, más no la instauración de un *Registro Estatal*.

117. Dado que al legislador local no le era disponible crear un Registro Estatal porque, precisamente, si se emulara en todas las entidades federativas vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos. Lo que evidencia lo **fundado** del concepto de invalidez y la consecuente vulneración al citado sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Sistema Nacional de Archivos.

<sup>69</sup> Ley General de Archivos.

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: ...

"IV. **Inscribir** en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."



118. Por lo anterior, **se declara la invalidez** de los artículos 4, fracción XLVIII; 11, fracción V; 26, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal"; 75; 76; 77 y 78, así como el artículo transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

119. DÉCIMO SEGUNDO.—**Características del patrimonio documental del Estado de Hidalgo (quinto concepto de invalidez)**. El promovente cuestiona la constitucionalidad del artículo 80 de la Ley de Archivos local, en la porción normativa: "El patrimonio documental del Estado es propiedad del Estado de Hidalgo, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible e inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, ...", pues considera que tal previsión vulnera la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos históricos cuya conservación sea de interés nacional a través de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

120. Señala que las calidades de inalienable, imprescriptible e inembargable del patrimonio documental de la nación, han sido establecidas a favor de la Federación, en términos de lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Ley General de Archivos.

121. Alega que, en el caso de que se estimara válida la posibilidad de que el patrimonio del Estado de Hidalgo tuviera las calidades de inalienable, imprescriptible e inembargable, debió precisarse en la ley local que ello es sin perjuicio de las facultades del Archivo General de la Nación para declarar esos mismos documentos "patrimonio documental de la nación", pues se trataría de una facultad concurrente con respecto a los mismos documentos, pues el contenido de la norma impugnada implica que la nación está imposibilitada para elevar a patrimonio documental de la nación, los mismos documentos que la propia entidad federativa ya ha considerado patrimonio documental del Estado.

122. El precepto impugnado es el que se transcribe a continuación:

"Artículo 80. El patrimonio documental del Estado es propiedad del Estado de Hidalgo, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio,



en términos de la Ley de Bienes del Estado de Hidalgo y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

123. El concepto de invalidez es **infundado**.

124. Ciertamente, en términos del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la atribución exclusiva para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, cuya conservación sea de interés nacional.<sup>70</sup>

125. No obstante, de la lectura del precepto en cuestión, no se advierte que el Congreso del Estado de Hidalgo haya legislado en materia de monumentos históricos, pues sólo se limitó a establecer los atributos concernientes a su patrimonio documental, en este caso, su carácter de dominio e interés público, así como la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, cuestión que se encuentra en el ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas en atención a lo dispuesto el artículo 86, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos<sup>71</sup> donde se establece que los Estados deben determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.

<sup>70</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Art. 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; **para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional**; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ..."

<sup>71</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 86. ...

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."





126. A mayor abundamiento debe considerarse que el precepto impugnado no regula alguna cuestión concerniente al patrimonio documental de la nación que constituye monumentos históricos, puesto que únicamente alude a documentos públicos estatales y municipales, lo cual se desprende de la propia definición del término "patrimonio documental" prevista en el artículo 4, fracción XLII, de ley local de archivos donde tal concepto se define como: "Los documentos y registros escritos o gráficos vinculados en series documentales, producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas, que por su naturaleza no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los sujetos obligados e instituciones privadas;"

127. Por esta razón resulta incorrecta la apreciación del promovente, en el sentido de que tales atributos sólo pueden ser aplicables al patrimonio documental de la nación, pues las disposiciones de la Ley General de Archivos constituyen un parámetro a partir del cual las Legislaturas Locales deben ajustar su orden jurídico. Por tanto, el Congreso del Estado de Hidalgo se encuentra constreñido a regular la institución de su patrimonio documental, cuando menos, con los elementos establecidos en la Ley General de Archivos para la institución respectiva. Esta misma conclusión fue sostenida por este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 141/2019,<sup>72</sup> así como en la 132/2019.<sup>73</sup>**

<sup>72</sup> Resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno. Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>73</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.5, denominado "Patrimonio documental del



128. Por otra parte, cabe señalar que los atributos otorgados al patrimonio documental del Estado de Hidalgo no implican afectación alguna a la facultad que tiene el Archivo General de la Nación para emitir las declaratorias de patrimonio documental de la nación establecida en los artículos 87, párrafo primero y 106, fracción XXI, de la Ley General de Archivos,<sup>74</sup> más aún, cuando en el numeral 81 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo<sup>75</sup> se señala que, para hacer extensiva la protección que la Ley General de Archivos otorga al patrimonio documental de la nación a los documentos que tengan la categoría de patrimonio documental del Estado de Hidalgo, será necesario que se cumpla con la normatividad correspondiente, lo que implica que el Archivo General de la Nación realice sobre ellos la declaratoria respectiva.

129. Por lo anterior, **se reconoce la validez** del artículo 80 de la Ley General de Archivos para el Estado de Hidalgo.

130. DÉCIMO TERCERO.—**Nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos (sexto concepto de invalidez).** El instituto accionante cuestiona la constitucionalidad del artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, pues establece que el titular del área coordinadora de archivos "tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; ...", pues dice que con tal previsión se disminuye el nivel jerárquico que tal titular debe tener, esto es, el de director general o su equivalente, tal como se ordena en el párrafo segundo del diverso 27 de la Ley General de Archivos.

---

Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 78 la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>74</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 87. El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. ..."

"Artículo 106. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Realizar la declaratoria de patrimonio documental de la Nación; ..."

<sup>75</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 81. Para que pueda aplicarse la protección que la Ley General otorga al patrimonio documental de la Nación, se hará extensiva dicha naturaleza a los documentos que tengan la categoría de patrimonio documental del Estado de Hidalgo, siempre y cuando cumplan con la normatividad correspondiente."



131. El artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo señala lo siguiente:

"Artículo 26. ...

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."<sup>76</sup>

132. El concepto de invalidez es **fundado**.

133. De la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la Ley General de Archivos se advierte que, entre los diversos objetivos que se buscaron alcanzar mediante su expedición, fue el de lograr la profesionalización del personal humano encargado de los procesos y las actividades archivísticas de los sujetos obligados. Sobre el particular, se destacó lo siguiente:

"V. Diagnóstico para conocer la situación actual de los archivos del país.

"De manera paralela a los Foros de Consulta, el AGN en el último trimestre de 2014, realizó un diagnóstico con la finalidad de conocer la situación de los archivos del país, el cual permitió identificar de forma precisa los siguientes aspectos.

"Nivel estructural. Formal establecimiento de un Sistema Institucional de Archivos que cuente con infraestructura, recursos materiales, humanos y financieros para un adecuado funcionamiento.

"Nivel documental. Elaboración, actualización y uso de los instrumentos de control y consulta archivísticos (Cuadro general de clasificación archivística, Catálogo de disposición documental e inventarios documentales).

<sup>76</sup> La porción normativa "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal" del párrafo segundo del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo fue declarada inválida en términos del considerando décimo primero de esta sentencia.



"Nivel normativo. Cumplimiento de las disposiciones emanadas de las regulaciones vigentes en materia de archivos.

"Para ello se aplicó una encuesta a 12,675 sujetos obligados de los diversos órdenes de gobierno de los tres Poderes de la Unión, incluidos en la reforma al artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución, de la cual se obtuvo una respuesta de 746 instituciones. Esta muestra arrojó datos tan reveladores como:

"A nivel estructural, si bien se cuenta con un Sistema Institucional de Archivos, sus componentes no están integrados de manera formal y trabajan como islas de información, ya que sólo 66.60% de las instituciones posee un área coordinadora de archivos y menos del 40% de los encuestados tiene archivos integrados a dicho sistema. Esta situación se acentúa con el hecho de que no forman parte del organigrama de la institución, ya que tan sólo 25 y 30% son oficinas formalmente establecidas.

"Para que los archivos brinden servicios de información ágiles, deben contar con recursos humanos suficientes y perfilados; sin embargo, los resultados obtenidos evidencian que más del 45% del personal que labora en los archivos desempeña otras actividades y sólo 58% recibe cursos de capacitación para desarrollar este trabajo."<sup>77</sup>

"Los sujetos obligados invierten, en promedio, \$231,000.00 pesos al año en sus archivos, por lo que únicamente 28% disponen de instalaciones suficientes y adecuadas para el resguardo de sus documentos.

"A nivel documental, los datos obtenidos con este diagnóstico revelan que, si bien las instituciones dicen contar con los instrumentos de control archivístico, tan sólo 31% hace uso de ellos para gestionar el ciclo de vida de los documentos.

"En lo que respecta al nivel normativo, 81% de las instituciones de la Administración Pública Federal afirma aplicar la Ley Federal de Archivos para la gestión documental; sin embargo, los resultados obtenidos en los niveles estructural

<sup>77</sup> El subrayado es propio.



y documental demuestran lo contrario. A nivel local, sólo 63% de los encuestados afirmó contar con una ley de archivos en su entidad, lo que evidencia la necesidad de una normatividad en la materia que permita regular y homologar los procesos de gestión documental, pero, sobre todo, que otorgue visibilidad orgánica, infraestructura, recursos materiales, humanos y financieros para un adecuado funcionamiento de los archivos."<sup>78</sup>

134. Al advertir las deficiencias en cuanto al personal encargado de los procesos archivísticos en los entes públicos, en la referida iniciativa de ley se puso particular énfasis en darles solución proponiendo la profesionalización de las personas encargadas de los procesos archivísticos, lo cual fue considerado en las normas que regulan el Sistema Institucional de Archivos con el que deben contar los sujetos obligados. Esto fue señalado en la exposición de motivos de iniciativa antes referida en los términos siguientes:

"Sistema Institucional de Archivos.

"La ley contempla un Sistema Institucional de Archivos que se define como el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado, derivado de la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

"Por su parte, se contempla que los sujetos obligados deberán integrar todo documento de archivo que posean, en expedientes constituidos por documentos ordenados lógicamente y cronológicamente, así como relacionados con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, bajo los criterios establecidos por el Consejo Nacional y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

"En ese tenor, se indica que la integración del Sistema Institucional de Archivos debe atender al ciclo vital de los documentos, por lo cual los sujetos

---

<sup>78</sup> Iniciativa de las senadoras Cristina Díaz Salazar, Laura Angélica Rojas Hernández y del senador Héctor Laríos Córdova, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Archivos. Gaceta del Senado de la República correspondiente al jueves diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.



obligados deberán contar con un área coordinadora de archivos y las siguientes áreas operativas: de correspondencia, archivos de trámite, archivo de concentración y archivo histórico, este último, atendiendo a la capacidad presupuestal y técnica que tenga el sujeto obligado. Asimismo, los encargados de dichas áreas operativas deberán de tener conocimientos y experiencia en materia archivística, a efecto de combatir el rezago y la indebida práctica de encomendar los archivos a personal con nula o escasa capacidad en la materia.<sup>79</sup>

"A través del Sistema Institucional de Archivos, se busca que los sujetos obligados implementen procesos de gestión documental para crear sistemas de información eficientes que favorezcan la toma de decisiones, coadyuven con la garantía de acceso a la información, fortalezcan la rendición de cuentas y contribuyan a enriquecer la memoria colectiva."

135. Se advierte así que, como parte de la gestión y administración de los archivos, el legislador federal se propuso fortalecer el Sistema Institucional de Archivos, el cual es definido en el artículo 20, primer párrafo, de la ley general de la materia<sup>80</sup> como el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

136. De acuerdo con el artículo 21 de la citada ley general,<sup>81</sup> cada sujeto obligado debe contar con un Sistema Institucional de Archivos integrado por

<sup>79</sup> El subrayado es propio.

<sup>80</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 20. El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental."

<sup>81</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 21. El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"I. Un área coordinadora de archivos, y

"II. Las áreas operativas siguientes:

"a) De correspondencia;

"b) Archivo de trámite, por área o unidad;

"c) Archivo de concentración, y

"d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.



un área coordinadora de archivos y cuatro áreas operativas, siendo éstas las de correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y, en su caso, el archivo histórico.<sup>82</sup>

137. En ese mismo precepto quedó establecido que los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística, de lo que se desprende que la intención del legislador federal fue la de fomentar la profesionalización y especialidad en la materia, aspecto que, de acuerdo con el diagnóstico que sirvió de base a la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Archivos, había sido descuidado por la mayoría de los entes públicos.

138. Con relación al área coordinadora de archivos, en el artículo 27 de la ley general de la materia<sup>83</sup> se estableció que ésta tendrá por función promover que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

139. Las tareas que corresponden al área coordinadora de archivos quedaron definidas en el artículo 28 de la Ley General de Archivos, en los términos siguientes:

---

"Los responsables de los archivos referidos en la fracción II, inciso b), serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística."

<sup>82</sup> En términos del artículo 21, fracción II, inciso d), de la Ley General de Archivos, la existencia del archivo histórico está sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.

<sup>83</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 27. El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."



"Artículo 28. El área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones:

"I. Elaborar, con la colaboración de los responsables de los archivos de trámite, de concentración y en su caso histórico, los instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley, las leyes locales y sus disposiciones reglamentarias, así como la normativa que derive de ellos;

"II. Elaborar criterios específicos y recomendaciones en materia de organización y conservación de archivos, cuando la especialidad del sujeto obligado así lo requiera;

"III. Elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado o a quien éste designe, el programa anual;

"IV. Coordinar los procesos de valoración y disposición documental que realicen las áreas operativas;

"V. Coordinar las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas;

"VI. Brindar asesoría técnica para la operación de los archivos;

"VII. Elaborar programas de capacitación en gestión documental y administración de archivos;

"VIII. Coordinar, con las áreas o unidades administrativas, las políticas de acceso y la conservación de los archivos;

"IX. Coordinar la operación de los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico, de acuerdo con la normatividad;

"X. Autorizar la transferencia de los archivos cuando un área o unidad del sujeto obligado sea sometida a procesos de fusión, escisión, extinción o cambio de adscripción; o cualquier modificación de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y,

"XI. Las que establezcan las demás disposiciones jurídicas aplicables."





140. Para asegurar el debido cumplimiento de las funciones que corresponden a la persona titular del área coordinadora de archivos, en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos se estableció de forma expresa el nivel jerárquico que ésta debería tener dentro de la estructura orgánica de los sujetos obligados, siendo, **al menos, el de director general o equivalente**.<sup>84</sup> De igual forma quedó establecido que dicha persona debería dedicarse **de forma específica** a las funciones descritas para dicho cargo en la ley general y, en su caso, de las de la entidad federativa en la materia.

141. De esta forma se advierte que, si bien, las entidades federativas cuentan con atribuciones legislativas en materia de archivos, su libertad de configuración encuentra sus límites en aquellas reglas de la ley general que, como las que se refieren a la gestión documental y administración de archivos, tienen por objetivo garantizar que su organización, conservación, administración y preservación se realice de forma homogénea, estando entre ellas las que establecen las normas básicas que regulan la estructura organizacional de los Sistemas Institucionales de Archivos, por lo que no pueden variar las funciones y jerarquías que, en términos de dicho ordenamiento, deben corresponder a quienes se encuentran al frente de sus diversas áreas. Sirve de apoyo a lo anterior la **jurisprudencia P./J. 5/2010**,<sup>85</sup> que se transcribe a continuación:

"LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el

<sup>84</sup> En la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, referida en este mismo considerando, con relación al nivel jerárquico que debía corresponder a la persona titular del área coordinadora, se dijo lo siguiente: "Para el debido cumplimiento de las funciones del área coordinadora de archivos se contempla que el titular del área coordinadora deberá tener al menos nivel de Director General o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado."

<sup>85</sup> **Jurisprudencia P./J. 5/2010**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, registro digital: 165224.



mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta."

142. Ahora bien, en el artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo se establece lo siguiente:

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."<sup>86</sup>

143. De la transcripción anterior, se advierte que el legislador local estableció que el nivel jerárquico de la persona titular del área coordinadora de archivos debe ser el que corresponda, por lo menos, a los dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado, lo que implica que la posición jerárquica de quien encabece dicha área dependerá, a su vez, de la que tenga la persona titular del sujeto obligado.

144. Lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos, en tanto que en dicho precepto se estableció **en términos absolutos** el nivel jerárquico de área coordinadora de archivos que, en este caso, debe corresponder al de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado.

145. De esta forma la porción normativa cuestionada por el instituto accionante transgrede lo dispuesto en el mencionado precepto de la Ley General de

<sup>86</sup> La porción normativa testada fue declarada inválida en términos del considerando décimo primero de este fallo.



Archivos, puesto que la definición de la posición jerárquica de quien encabece dicha área se estableció **en términos relativos**, esto es, dependiendo del nivel asignado a la de la persona titular del sujeto obligado.

146. Adicionalmente, **en suplencia**, este Tribunal Pleno advierte que el párrafo segundo del artículo 26 de la ley de archivos local, adolece de otro defecto que lo torna inconstitucional, pues en el numeral 27, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos<sup>87</sup> se ordena de forma expresa que la persona titular del área coordinadora de archivos deberá dedicarse **específicamente** a las funciones que se establecen en dicho ordenamiento y las que se prevean en las leyes de la entidad federativa en dicha materia.

147. Considerando que el adverbio de modo "**específicamente**" (que deriva del adjetivo "**específico**") remite a la idea de lo que es propio de algo y lo caracteriza y distingue de otras cosas,<sup>88</sup> se puede concluir que la intención del legislador federal, al incluir dicho término en el párrafo segundo del artículo 27 de la ley general de la materia, fue la de garantizar que quien encabece el área coordinadora de archivos se dedique a las funciones inherentes a dicho cargo descritas en la Ley General de Archivos y las que se establezcan en las leyes locales de la materia, **con la finalidad de lograr la especialización en la labor archivística**, pues la ausencia de ésta cualidad fue advertida como una de las deficiencias de los sistemas de archivos de los entes públicos desde la elaboración de la iniciativa de la ley general de la materia, lo que como se señaló, se hizo notar en la parte de la exposición de motivos que fue transcrita en este considerando.

148. Ahora bien, en el párrafo segundo del artículo 26 la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo se dispone que: "El titular del área coordinadora de

<sup>87</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 27. ...

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. **La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la entidad federativa en esta materia.**"

<sup>88</sup> Definición de la Academia de la Lengua Española consultable en el enlace <https://dle.rae.es/especifico>.



archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable ...".

149. Dicha disposición contraviene el mandato de "**especificidad**" ordenando en el párrafo segundo del artículo 27 de la ley general de la materia, pues permite que la persona titular del área coordinadora de archivos de los sujetos obligados del ámbito local pueda dedicarse a labores ajenas a las funciones que debe cumplir dentro del Sistema Institucional de Archivos de los sujetos obligados, esto es, las relacionadas con la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de la coordinación de las áreas operativas según se dispone en el artículo 4, fracción X, de la Ley General de Archivos,<sup>89</sup> afectando así la homologación de los procesos relativos a la organización, conservación, administración y preservación de los archivos.

150. Por lo anterior, **se declara la invalidez** del párrafo segundo del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

151. DÉCIMO CUARTO.—**Nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado (séptimo concepto de invalidez).** El promovente señala que la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo es omisa en establecer el nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado, esto es, tal como lo establece el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos, en el que se prevé que el titular del Archivo General de la Nación deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

152. Sobre la presunta omisión legislativa que señala el accionante, esto es, sobre la ausencia de precisar en las Leyes de Archivos Locales el nivel jerárquico que debe tener el titular del Archivo General de los Estados, este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**,<sup>90</sup> concluyó lo siguiente:

<sup>89</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"X. Área coordinadora de archivos: A la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos; ..."

<sup>90</sup> Resuelta en la sesión correspondiente al tres de mayo de dos mil veintiuno. Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González



"Tema 2.6. Nivel Jerárquico del Director General del Archivo Estatal.

"193. En la segunda parte de su sexto concepto de invalidez, el INAI considera que los artículos 80 y 81 de la LAEC son inconstitucionales porque no prevén, contrario a lo dispuesto en el artículo 71, segundo párrafo, de la LGA, que el titular del Archivo local debe tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. Si bien asiste razón al accionante en tanto que en esos artículos no se establece el nivel jerárquico del Director General, lo cierto es que del artículo 71 de la LGA no se extrae un mandato para que el legislador forzosamente reitere o desarrolle este contenido en la LAEC.

"194. Lo anterior cobra relevancia, al considerar la materia regulada por los artículos cuya invalidez solicita el accionante. Por un lado, el artículo 80 establece, como quedó expuesto en el apartado previo, los requisitos de elegibilidad en el cargo. Por otro lado, el artículo 81 prevé las funciones que desempeñará el Director General. Así, no sería exigible a estos artículos, como condición misma de validez, que previeran como parte de los requisitos o las funciones, el nivel jerárquico del referido cargo público. Sobre todo, tratándose esta última cuestión, de un aspecto ya previsto por la LGA y cuya concretización resulta, por lo tanto, de carácter administrativo.

"195. Bajo esta línea, ciertamente existe un mandato que debe ser obedecido a nivel local para garantizar el nivel jerárquico del titular del archivo estatal; sin embargo, la obligación viene dada directamente por el propio artículo 71 de la LGA, sin requerir ésta de un desarrollo o de una forzosa reiteración legislativa. A diferencia de otras facultades de ejercicio obligatorio previstas en ese numeral, se considera que, respecto del nivel jerárquico del Director General, la LGA es clara en establecer que su rango deberá ser equivalente al de subsecretario o titular de área administrativa.

---

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2.6, denominado "Nivel jerárquico del director general del Archivo Estatal", consistente en reconocer la validez de los artículos 80, salvo su fracción III, y 81 de la Ley de Archivos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto Núm. 108, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.



"196. La concretización de este nivel podría quedar prevista, por ejemplo, en el reglamento interno del Archivo local o ser directamente aprobado por el Órgano de Gobierno, como parte de la estructura orgánica, los manuales de organización, y los demás ordenamientos que rijan la organización y funcionamiento del Archivo local, figurando eventualmente en el propio Presupuesto de Egresos local.

"197. En este sentido, cabe concluir que el Congreso de la entidad federativa no incurrió en una regulación deficiente del cargo de Director General del Archivo Local al no prever su nivel o jerarquía, al resultar directamente aplicable la LGA. El contenido de los artículos 80 y 81 de la LAEC no es contrario ni representa un obstáculo para la aplicación directa de la LGA en este punto, por lo que se reconoce su validez, en la inteligencia de que este reconocimiento de validez no incluye a la fracción III del artículo 80 de la LAEC, pues la invalidez de esta fracción ya se determinó en el tema 2.5 de esta sentencia."

153. Teniendo en cuenta el precedente citado, se advierte que en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, ciertamente no se hace mención expresa del nivel jerárquico que deberá tener la persona titular del Archivo General de esa entidad federativa; sin embargo, ello no torna, en sí mismo, inconstitucional dicho ordenamiento, en tanto que el deber de armonización legislativa a que se refiere el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos, no constriñe a las Legislaturas Locales a establecer la jerarquía administrativa que tendrá el director general del Archivo General del Estado necesariamente en sus respectivas leyes de archivos, al resultar directamente aplicable lo que al efecto se dispone en el numeral 71, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos,<sup>91</sup> además de que el nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado podría quedar prevista, por ejemplo, en el reglamento interno del Archivo local o ser directamente aprobado por el órgano de gobierno, como parte de la estructura orgánica, los manuales de organización, y los demás ordenamientos

<sup>91</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 71. ...

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. ..."



que rijan la organización y funcionamiento del Archivo Local, figurando eventualmente en el propio Presupuesto de Egresos Local.

154. En virtud de lo anterior, se concluye que el concepto de invalidez es **infundado**.

155. DÉCIMO QUINTO.—**Requisito de ser ciudadano hidalguense para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado (séptimo concepto de invalidez)**. El accionante señala que el artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, al exigir como requisito para ser director general del Archivo General de esa entidad federativa, el ser ciudadano hidalguense, se contrapone a lo dispuesto en el diverso 111, fracción I, de la Ley General de Archivos, donde sólo se exige la nacionalidad mexicana para ser nombrado director general del Archivo General de la Nación. En ese sentido, afirma que la ley impugnada reduce el padrón de posibles candidaturas contendientes, rebasando con ello las facultades configurativas expresas del Congreso Local respecto de puntos en los que no cabe la posibilidad de exigencia normativa.

156. El precepto cuestionado es del tenor siguiente:

"Artículo 100. El Director General del Archivo General del Estado será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano hidalguense; ..."

157. El concepto de invalidez es **fundado**.

158. Como se ha mencionado en esta sentencia, lo que exige el artículo 71, último párrafo, de la Ley General de Archivos<sup>92</sup> es que las leyes locales en la materia regulen su respectivo Sistema de Archivos de forma equivalente al Sistema Nacional, mas no idéntica.

<sup>92</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 71. ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



159. Esta equivalencia debe entenderse desde un punto de vista funcional u operativo a nivel sistema, pues lo que pretende es garantizar que el sistema local cumpla con las funciones y finalidades previstas en la ley general, permitiendo de esa manera una actuación coordinada efectiva de archivos. Asimismo, la equivalencia se exige respecto de la integración de los órganos del Sistema Local de Archivos, así como su funcionamiento y atribuciones, no respecto de los requisitos de elegibilidad de sus integrantes.

160. De esta forma, en principio los requisitos de elegibilidad forman parte de la libertad configurativa de la entidad federativa. En consecuencia, la previsión de requisitos de elegibilidad diferentes debe considerarse válida siempre que no traduzcan en una modificación de la integración, las funciones y las atribuciones de los órganos del Sistema Local que afecte la equivalencia funcional de éste con respecto del Sistema Nacional de Archivos; o bien, en una diferencia de trato que resulte injustificada a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

161. Sobre el principio de igualdad, en la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**,<sup>93</sup> este Tribunal Pleno concluyó lo siguiente:

"Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

"Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social,

<sup>93</sup> Resuelta en la sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte.





las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

"No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.

"En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incursos en tal situación.

"Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),<sup>94</sup> que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

<sup>94</sup> "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

"El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

"Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

"No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

"De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

"Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye



una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos."

162. Teniendo en cuenta el precedente antes citado, se observa que el requisito de elegibilidad previsto en el artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos local, por el que se exige ser ciudadano hidalguense para ser nombrado director general del Archivo General del Estado resulta inconstitucional, por establecer una diferencia injustificada que se traduce en una afectación al derecho que tiene todo ciudadano mexicano para ser nombrado en condiciones de igualdad, para cualquier empleo o comisión del servicio público, garantizado en los diversos 1o., párrafos primero y último; y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.<sup>95</sup>

163. De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución Federal, la nacionalidad mexicana puede adquirirse por nacimiento o por naturalización.

164. En ese precepto se establece que son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

<sup>95</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."



IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

165. Del mismo modo señala que son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización;

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

166. Por su parte, en el artículo 34 de la Constitución Federal se indica que son ciudadanos de la República quienes, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

167. Ahora bien, en términos de lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo,<sup>96</sup> se dice que son hidalguenses:

I. Los nacidos en el territorio del Estado de Hidalgo;

II. Los mexicanos y mexicanas que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de cinco años por lo menos, dentro del territorio del Estado y manifiesten su deseo de adquirir tal calidad, y

III. Los mexicanos y mexicanas que, habiendo contraído matrimonio con hidalguenses, residan cuando menos tres años en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esa calidad.

<sup>96</sup> **Constitución Política del Estado de Hidalgo.**

"Artículo 13. Son hidalguenses:

"I. Los nacidos en el territorio del Estado;

"II. Los mexicanos y mexicanas que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de cinco años por lo menos, dentro del territorio del Estado y manifiesten su deseo de adquirir tal calidad y

"III. Los mexicanos y mexicanas que habiendo contraído matrimonio con hidalguenses, residan cuando menos tres años en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esa calidad."



168. Por su parte, en el artículo 16 de la citada Constitución Local,<sup>97</sup> a semejanza de lo que se establece en el diverso 34 de la Constitución Federal, se establece que son ciudadanos del Estado las personas hidalguenses que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

169. Puede advertirse entonces, que es **condición necesaria** para ser ciudadana o ciudadano hidalguense el haber alcanzado la mayoría de edad y tener un modo honesto de vivir. Sin embargo, ello **no es suficiente**, pues además se requiere satisfacer cualquiera de las siguientes circunstancias: 1) haber nacido en el territorio del Estado de Hidalgo; 2) tener domicilio establecido y una residencia efectiva de cinco años en la entidad; o, 3) ser una mexicana o mexicano que haya contraído matrimonio con algún o alguna hidalguense, y residir cuando menos tres años en el Estado.

170. De lo anterior puede concluirse que no todo ciudadano mexicano, sea por nacimiento o por naturalización, tiene por ese solo hecho la calidad de ciudadano hidalguense, pues para ello se requiere adicionalmente satisfacer las condiciones específicas que se establecen en el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

171. Siendo así, el requisito previsto en el artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo donde se establece que, para ser nombrado director general del Archivo General de esa entidad federativa, se necesita ser ciudadano hidalguense, **excluye de forma absoluta a cualquier ciudadano mexicano que no sea hidalguense, de la posibilidad para acceder a ese cargo**, aun cuando también satisfaga las demás exigencias establecidas en ese precepto.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> **Constitución Política del Estado de Hidalgo.**

"Artículo 16. Son ciudadanos del Estado, los Hidalguenses que habiendo cumplido 18 años, tengan un modo honesto de vivir."

<sup>98</sup> Los demás requisitos previstos en el artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, son los siguientes:

- Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico de maestro en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;
- No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;



172. Cabe señalar que esta diferencia de trato entre ciudadanos mexicanos no fue justificada por el Congreso Local, pues ninguna alusión se hizo al respecto en el dictamen que fue sometido a su conocimiento,<sup>99</sup> así como tampoco en la sesión ordinaria del Pleno de ese órgano legislativo en el que se aprobó tal documento.<sup>100</sup> Adicionalmente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que con tal diferencia de trato se busque la consecución de alguna finalidad que se encuentre protegida por la Constitución Federal, máxime cuando no se aprecia que exista alguna correlación entre el ser ciudadano hidalguense, con el correcto desempeño de las atribuciones asignadas al Archivo General del Estado que se establecen en el artículo 98 de la ley local de archivos, así como de quien encabeza tal institución.

173. Por lo anterior, se concluye que el requisito previsto en el **artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos local** resulta inconstitucional en tanto que, sin justificación alguna establece una diferencia de trato entre ciudadanos mexicanos, en este caso, para ser nombrado en condiciones de igualdad al cargo de director general del Archivo General del Estado de Hidalgo, **por lo que se declara su invalidez.**

174. DÉCIMO SEXTO.—**Suspensión de los procesos administrativos en materia archivística (octavo concepto de invalidez).** El promovente dice que el artículo 98, fracción VII, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, donde se otorga al Archivo General del Estado la facultad para suspender los procesos administrativos en materia archivística que realicen los sujetos obliga-

- Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;
- No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal; y
- No haber sido secretario de Estado, procurador general de Justicia, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o agrupación política, gobernador de algún Estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

<sup>99</sup> El dictamen en cuestión obra de la foja 120 a la 196 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo relativo a la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>100</sup> El acta de la sesión ordinaria número ochenta y ocho del Pleno del Congreso del Estado de Hidalgo, celebrada el veintidós de octubre de dos mil diecinueve puede consultarse en las fojas 452 a 652 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo de esta acción de inconstitucionalidad. El debate específico sobre el dictamen relativo a la Ley de Archivos de esa entidad federativa obra de las fojas 566 a 588.



dos por inactividad, falta de interés o la no colaboración, es inconstitucional pues no es acorde con las atribuciones establecidas a favor del Archivo General de la Nación en la ley general de la materia.

175. Adicionalmente señala que el diseño institucional de esa atribución es cuestionable, pues en el supuesto de inactividad, falta de interés o la no colaboración de un sujeto obligado, lo que tendría que hacer el Archivo General del Estado de Hidalgo es dar vista al órgano interno de control que corresponda.

176. Finalmente aduce que eventualmente los procedimientos administrativos pueden ser suspendidos temporalmente o, incluso, cancelados, pero sólo en caso de materializarse un caso fortuito o por fuerza mayor, mas nunca por la causal señalada en el precepto cuestionado.

177. El texto del precepto que menciona el promovente es el siguiente:

"Artículo 98. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

"...

"VII. Suspender los procesos administrativos en materia archivística que realicen los Sujetos Obligados, por inactividad, falta de interés o la no colaboración; ..."

178. El concepto de invalidez es **fundado**.

179. Como se ha señalado en esta sentencia, la concurrencia prevista en materia de archivos no implica que las entidades federativas carezcan de facultades para legislar en la materia, ni que su papel se reduzca a reproducir con fiel exactitud las disposiciones de la Ley General de Archivos, pues de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la referida ley marco, los Estados cuentan con atribuciones para armonizar sus respectivos ordenamientos relacionados con la materia archivística, así como adecuarlos a su realidad imperante, siempre y cuando respeten los principios y bases generales desarrollados en la citada ley general, y ello atienda a su respectivo ámbito de competencia.



180. En este orden de ideas puede decirse que se encuentra en el ámbito de configuración legislativa de las entidades federativas, establecer en favor de los diversos órganos e instancias relacionados con el quehacer archivístico local, aquellas atribuciones que estimen necesarias para atender y resolver los aspectos propios de su ámbito, siempre que los componentes de su sistema local de Archivos cumplan con las funciones y finalidades previstas en la ley general de la materia, permitiendo de esa manera una actuación coordinada de archivos. De igual modo, deben evitar trastocar los principios y bases previstos en la ley marco que tienen por objeto garantizar que la organización, conservación, administración y preservación de los archivos se realice de forma homogénea en todos los órdenes de gobierno.

181. En este caso, la facultad otorgada al Archivo General del Estado de Hidalgo para suspender los procesos archivísticos que realicen los sujetos obligados por inactividad, falta de interés o la no colaboración, prevista en el artículo 98, fracción VII, de la ley local de archivos, afecta la homogeneidad que debe existir en cuanto la organización y administración de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, puesto que se trata de una atribución que no fue contemplada en la ley general de la materia para garantizar el debido cumplimiento de las normas que rigen los procesos archivísticos.

182. La Ley General de Archivos contiene una serie de previsiones que tienen por objeto que los entes públicos, en su carácter de sujetos obligados cumplan con los deberes previstos en ese ordenamiento que, en términos generales, se refieren a la administración, organización y conservación homogénea de los documentos que generen, reciban, obtengan, transformen o posean; así como a establecer y asegurar el funcionamiento de sus correspondientes sistemas institucionales de archivos.

183. Entre tales previsiones se encuentran aquellas establecidas en los artículos 23 a 26 de la ley general de la materia,<sup>101</sup> que constriñen a los sujetos

<sup>101</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 23. Los sujetos obligados que cuenten con un sistema institucional de archivos, deberán elaborar un programa anual y publicarlo en su portal electrónico en los primeros treinta días naturales del ejercicio fiscal correspondiente."





obligados que cuenten con un sistema institucional de archivos, a elaborar un programa anual en materia archivística que deberán publicar en su correspondiente portal electrónico.

184. Dicho programa anual debe contener los elementos de planeación, programación y evaluación para el desarrollo de los archivos, e incluir un enfoque de administración de riesgos, protección a los derechos humanos, así como de apertura proactiva de información. De igual forma, debe definir las prioridades institucionales integrando los recursos económicos disponibles; contener los programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos que incluyan mecanismos para su consulta, seguridad de la información y procedimientos para la generación, administración, uso, control, migración de formatos electrónicos y preservación a largo plazo de los documentos de archivos electrónicos.

185. Además, los sujetos obligados deben elaborar un informe anual, detallando el cumplimiento del programa anual, el cual también deberán publicar en su portal electrónico el último día de enero del siguiente año de la ejecución de dicho programa.

186. La existencia del programa anual en materia archivística, así como el deber que tienen los sujetos obligados que cuenten con un sistema institucional de archivos de darle publicidad en su respectivo portal electrónico, constituye un mecanismo preventivo para lograr que éstos atiendan sus obligaciones en materia archivística.

---

"Artículo 24. El programa anual contendrá los elementos de planeación, programación y evaluación para el desarrollo de los archivos y deberá incluir un enfoque de administración de riesgos, protección a los derechos humanos y de otros derechos que de ellos deriven, así como de apertura proactiva de la información."

"Artículo 25. El programa anual definirá las prioridades institucionales integrando los recursos económicos, tecnológicos y operativos disponibles; de igual forma deberá contener programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos que incluyan mecanismos para su consulta, seguridad de la información y procedimientos para la generación, administración, uso, control, migración de formatos electrónicos y preservación a largo plazo de los documentos de archivos electrónicos."

"Artículo 26. Los sujetos obligados deberán elaborar un informe anual detallando el cumplimiento del programa anual y publicarlo en su portal electrónico, a más tardar el último día del mes de enero del siguiente año de la ejecución de dicho programa."



187. Lo anterior no implica que no existan controles adicionales para verificar el cumplimiento de tales obligaciones, pues en el artículo 12, párrafo segundo, de la ley general de la materia,<sup>102</sup> expresamente se confiere a los órganos internos de control y sus homólogos en la Federación y las entidades federativas, la facultad de vigilar el cumplimiento de dicho ordenamiento, así como de realizar auditorías archivísticas las que, incluso, deben integrar en sus programas anuales de trabajo.

188. Adicionalmente, en el libro tercero de la Ley General de Archivos, se prevé un listado de infracciones administrativas que, en términos generales, tienen como finalidad inhibir el incumplimiento de las obligaciones que se establecen en el citado ordenamiento, mediante la amenaza de la aplicación de una sanción administrativa para quienes incurran en cualquiera de ellas.

189. De igual manera, en ese mismo libro tercero se establece un catálogo de delitos que pueden dar lugar a la aplicación de sanciones privativas de la libertad y económicas, para aquellos que cometan cualquiera de las conductas típicas ahí descritas, a través de las cuales se busca proteger la integridad y preservación de la información y documentos que obren en los archivos de los sujetos obligados.

190. Por lo que corresponde a los documentos privados que constituyan el patrimonio documental de la nación y que obren en posesión de los particulares, a efecto de garantizar su protección, en el artículo 97 de la Ley General de Archivos<sup>103</sup> se estableció la facultad en favor del Archivo General de la Nación, para recuperar su posesión cuando se ponga en riesgo su integridad, dando previa

<sup>102</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 12. ...

"Los órganos internos de control y sus homólogos en la federación y las entidades federativas, vigilarán el estricto cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo."

<sup>103</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 97. En todo momento, el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la Nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables."



audiencia y observando las disposiciones reglamentarias y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que resulten aplicables.

191. Del mismo modo, en el artículo 98 de la ley general en la materia,<sup>104</sup> se confirió la atribución en favor del Archivo General de la Nación, y de los Archivos Generales de los Estados o de los entes especializados en materia de archivos, de llevar a cabo visitas de verificación para vigilar el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los particulares que se encuentren en posesión de documentos de archivo que formen parte del patrimonio documental de la nación.

192. Puede advertirse que **la Ley General de Archivos no estableció como una medida para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones la suspensión de los procesos archivísticos por parte de los sujetos obligados.**

193. Considerando que en términos del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal y del diverso 1o., párrafo primero, de la Ley General de Archivos, uno de los objetivos de este último ordenamiento es el de establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral y sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **puede afirmarse que la suspensión de los procesos archivísticos prevista en el precepto cuestionado por el instituto accionante, genera una distorsión en los mecanismos e instrumentos previstos en la citada ley marco para garantizar la homogeneidad en los procesos archivísticos, en particular sobre su continuidad, máxime cuando en el artículo cuestionado no se precisa el tiempo que durará la suspensión que, en su caso, llegara a decretar el Archivo General del Estado.**

<sup>104</sup> **Ley General de Archivos**

"Artículo 98. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el Archivo General, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables."



194. Teniendo en cuenta la definición de "sujeto obligado", que se establece en el artículo 4, fracción LV, de la ley local de archivos,<sup>105</sup> se advierte que la suspensión de los procesos administrativos en materia archivística prevista en el diverso 98, fracción VII, de ese ordenamiento, puede ser aplicada a cualquier autoridad, dependencia, unidades administrativas, entidad, órgano u organismo, que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado de Hidalgo y sus Municipios; así como a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal.

195. Considerando que, en términos de los artículos 4, fracciones II y III; 28, 29 y 30 de la ley local de archivos,<sup>106</sup> los procesos archivísticos que deben

<sup>105</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 4, Para efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"LV. Sujetos obligados: Cualquier autoridad, dependencia, unidades administrativas, entidad, órgano u organismo, que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado de Hidalgo y sus Municipios; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal; ..."

<sup>106</sup> **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"II. Archivo de concentración: Área encargada de integrar los documentos que tiene (sic) vigencia administrativa, cuya consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

"III. Archivo de trámite: Área encargada de integrar los documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; ..."

"Artículo 28. Las áreas de correspondencia son responsables de la recepción, registro, seguimiento y despacho de la documentación para la integración de los expedientes de los archivos de trámite.

"Los responsables de las áreas operativas deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes con su responsabilidad; y los titulares de las unidades administrativas tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de dichos responsables para el buen funcionamiento de los archivos."

"Artículo 29. Cada área o unidad administrativa debe contar con un archivo de trámite que tendrá las siguientes funciones:

"I. Integrar y organizar los expedientes que cada área o unidad produzca, use y reciba;

"II. Asegurar la localización y consulta de los expedientes mediante la elaboración de los inventarios documentales;

"III. Resguardar los archivos y la información que haya sido clasificada de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, en tanto conserve tal carácter;

"IV. Colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley y demás disposiciones reglamentarias;



desarrollar los sujetos obligados, en particular los que se llevan a cabo en las áreas operativas como son las de correspondencia, trámite y concentración, se aplican a documentos con vigencia administrativa, esto es, a aquellos que son de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de sus facultades y obligaciones, **resulta que la suspensión de los procesos archivísticos que, en su caso**

"V. Trabajar de acuerdo con los criterios específicos y recomendaciones dictados por el área coordinadora de archivos;

"VI. Realizar las transferencias primarias al archivo de concentración; y

"VII. Las que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

"Los responsables de los archivos de trámite deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia archivísticos acordes a su responsabilidad; de no ser así, los titulares de las unidades administrativas tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de los responsables para el buen funcionamiento de sus archivos."

"Artículo 30. Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"I. Asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes;

"II. Recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda;

"III. Conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental;

"IV. Colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley y demás disposiciones reglamentarias;

"V. Participar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los criterios de valoración documental y disposición documental;

"VI. Promover la baja documental de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y, en su caso, plazos de conservación y que no posean valores históricos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

"VII. Identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, y que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según corresponda;

"VIII. Integrar a sus respectivos expedientes, el registro de los procesos de disposición documental, incluyendo dictámenes, actas e inventarios;

"IX. Publicar, al final de cada año, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración;

"X. Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o al Archivo General del Estado, según corresponda; y,

"XI. Las que establezca el Consejo Estatal y las disposiciones jurídicas aplicables.

"Las funciones deberán apegarse a la normatividad aplicable en materia de archivos. Los responsables de los archivos de concentración deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes a su responsabilidad; de no ser así, los titulares de los sujetos obligados tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de los responsables para el buen funcionamiento de los archivos."



**llegue a decretarse por el Archivo General del Estado, implica afectar la continuidad y normal desarrollo de tales procesos, así como las funciones públicas que realizan los sujetos obligados, a pesar de que la Ley General de Archivos no establece supuesto alguno que pueda dar lugar a su suspensión o interrupción, menos aún como una medida para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones.**

196. Dado que la facultad otorgada al Archivo General del Estado para suspender los procesos archivísticos por inactividad, falta de interés o la no colaboración de los sujetos obligados, altera la organización y administración homogénea de los archivos conforme los principios y bases generales previstos en la Ley General de Archivos, **se declara la invalidez** del artículo 98, fracción VII, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

197. DÉCIMO SÉPTIMO.—**Registro del grupo interdisciplinario ante el Archivo General del Estado (noveno concepto de invalidez).** El promovente controvierte el artículo 49, último párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, pues considera que la obligación de registrar al grupo interdisciplinario ante el Archivo General del Estado es una exigencia que no se contempla en la Ley General de Archivos, la cual podría acarrear que las acciones de valoración que lleva a cabo tal grupo pudieran ser señaladas como inválidas por la sola falta de su registro. Además, dice que cada vez que hubiera una renovación de algún miembro al interior del grupo interdisciplinario, obligaría a volver a solicitar su registro, lo que vendría a entorpecer su labor institucional.

198. El precepto que se impugna establece:

"Artículo 49.

"...

"El grupo interdisciplinario deberá ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán atender a los lineamientos y normatividad emitida por Consejo Estatal."

199. El concepto de invalidez es **fundado**.



200. El deber que tienen los sujetos obligados, tanto del orden federal, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de contar con un grupo interdisciplinario para coadyuvar en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración documental que, en su conjunto, conforman el catálogo de disposición documental, encuentra sustento en los artículos 11, fracción V<sup>107</sup> y 50<sup>108</sup> de la Ley General de Archivos.

201. Tal como lo señala el instituto promovente, en la ley general de la materia no se prevé alguna obligación para que los grupos interdisciplinarios sean registrados ante alguna instancia en particular, más aún, cuando sus integrantes forman parte de la propia estructura organizacional del sujeto obligado, siendo responsabilidad de la persona titular del área coordinadora de archivos propiciar su integración y formalización, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 50 y 51<sup>109</sup> de la Ley General de Archivos.

<sup>107</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: ...

"V. Conformar un grupo interdisciplinario en términos de las disposiciones reglamentarias, que coadyuve en la valoración documental; ..."

<sup>108</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 50. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control, y

"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.

"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado. El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."

<sup>109</sup> **Ley General de Archivos.**

"Artículo 51. El responsable del área coordinadora de archivos propiciará la integración y formalización del grupo interdisciplinario, convocará a las reuniones de trabajo y fungirá como moderador en



202. En este sentido, la obligación prevista en el artículo 49, último párrafo, de la Ley de Archivos local, de registrar a los grupos interdisciplinarios ante el Archivo General del Estado, rompe con el deber de equivalencia en cuanto la integración, atribución y funciones que deben tener los diversos componentes del sistema local de Archivos, con respecto al Sistema Nacional según se ordena en el diverso 71, párrafo quinto, de la ley general de la materia.

203. Por lo anterior, **se declara la invalidez** del artículo 49, último párrafo, en la porción normativa: "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán" de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

204. DÉCIMO OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, en relación con el diverso 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

205. En esos términos, a manera de síntesis, en este fallo se ha determinado lo siguiente:

---

las mismas, por lo que será el encargado de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos y compromisos establecidos, conservando las constancias respectivas. Durante el proceso de elaboración del catálogo de disposición documental deberá:

"I. Establecer un plan de trabajo para la elaboración de las fichas técnicas de valoración documental que incluya al menos:

"a) Un calendario de visitas a las áreas productoras de la documentación para el levantamiento de información, y

"b) Un calendario de reuniones del grupo interdisciplinario.

"II. Preparar las herramientas metodológicas y normativas, como son, entre otras, bibliografía, cuestionarios para el levantamiento de información, formato de ficha técnica de valoración documental, normatividad de la institución, manuales de organización, manuales de procedimientos y manuales de gestión de calidad;

"III. Realizar entrevistas con las unidades administrativas productoras de la documentación, para el levantamiento de la información y elaborar las fichas técnicas de valoración documental, verificando que exista correspondencia entre las funciones que dichas áreas realizan y las series documentales identificadas; y,

"IV. Integrar el catálogo de disposición documental."





206. De acuerdo con el **considerando octavo**, se reconoce la validez del artículo 4, fracciones II, III, VI, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L y LIV, de la Ley de Archivos para el Estado Hidalgo. Por otra parte, se declara la invalidez de las fracciones XV y LVII de ese mismo ordenamiento, por lo que para evitar un vacío normativo respecto de las definiciones "conservación de documentos" y "trazabilidad" establecidas en las fracciones declaradas inválidas, deberá aplicarse las previstas para esos términos en las fracciones XVIII y LVIII del artículo 4 de la Ley General de Archivos, hasta en tanto el Congreso Local legisle al respecto.

207. Por lo expuesto el **considerando noveno**, se declara la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo. A efecto de no dejar un vacío normativo, con relación a la integración del Consejo Estatal de Archivos se deberá atender lo dispuesto en el diverso 65 de la Ley General de Archivos en lo que resulte aplicable, respecto de las dependencias y organismos que tengan un homólogo en la entidad federativa, hasta en tanto el Congreso Local legisle al respecto.

208. En términos del **considerando décimo**, se declara la invalidez del artículo 96 de la Ley General de Archivos para el Estado de Hidalgo.

209. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria en la materia, **se declara la invalidez por extensión de la fracción XI del artículo 37 Quáter de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 37 Quáter. La Oficialía Mayor, tendrá las siguientes facultades:

"...

"XI. Conformar y administrar el archivo general del Estado, estableciendo y vigilando el cumplimiento de las políticas y lineamientos para la organización, preservación, difusión, guarda y custodia de los acervos documentales; ..."

210. Lo anterior, dada la dependencia que guarda tal disposición con el artículo 96 de la Ley de Archivos local que ha sido declarado inválido, pues permite que el Archivo General del Estado de Hidalgo tenga la naturaleza de un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado.



211. La procedencia de la declaración de invalidez por extensión se encuentra delineada en la **jurisprudencia P./J. 32/2006**,<sup>110</sup> cuyos rubro y texto son los siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada."

212. Finalmente, este Tribunal Pleno observa que, en el caso concreto, el Congreso del Estado de Hidalgo ha incumplido con la obligación prevista en el primer párrafo del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos, el cual dispone:

"Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. ..."

213. En efecto, el legislador local no reguló el Archivo General del Estado, con una estructura orgánica y funcional equivalente a su homólogo nacional,

<sup>110</sup> **Jurisprudencia P./J. 32/2006**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, registro digital: 176056.



atento a lo establecido en el artículo 71, quinto párrafo, de la Ley General de Archivos, siendo que le otorgó el carácter de un "órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo".

214. Acorde con ello, procede vincular al Congreso del Estado de Hidalgo para que, a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones a la notificación de esta sentencia, realice los ajustes que sean necesarios, a fin de establecer en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo las características, así como la estructura orgánica, funcional y presupuestal al Archivo General del Estado en los términos precisados en el considerando décimo, esto es, debiendo incluir la existencia del órgano de gobierno, del órgano de vigilancia, del Consejo Técnico y Archivístico, así como del patrimonio de dicho organismo, atendiendo al mandato de equivalencia previsto en el artículo 71, párrafo quinto, y transitorio cuarto, párrafo primero, de la Ley General de Archivos, sin reiterar el vicio advertido en esta sentencia.

215. En términos del **considerando décimo primero**, se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLVIII; 11, fracción V; 26, párrafo segundo, en la porción normativa que dice "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal"; 75; 76; 77 y 78, así como del artículo transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

216. Por lo expuesto en el **considerando décimo segundo**, se reconoce la validez del artículo 80 de la Ley General de Archivos para el Estado de Hidalgo.

217. En vista de lo resuelto en el **considerando décimo tercero**, se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

218. Conforme lo expuesto en el **considerando décimo cuarto**, se declara infundado lo señalado por el accionante, en cuanto la presunta omisión de establecer el nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado.

219. De acuerdo con el **considerando décimo quinto**, se declara la invalidez del artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo. Cabe resaltar que con esta invalidez no se produce un vacío normativo al ser



aplicable de forma directa lo dispuesto en el numeral 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

220. Acorde con lo señalado en el **considerando décimo sexto**, se declara la invalidez del artículo 98, fracción VII, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo; y,

221. En términos del **considerando décimo séptimo**, se declara la invalidez del artículo 49, último párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, en la porción normativa "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán".

222. Por último, en atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria en la materia,<sup>111</sup> las declaratorias de invalidez determinadas **surtirán sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, en la inteligencia de que en tanto, se subsanan los vicios advertidos en esta sentencia, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en los considerandos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo de esta determinación.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

## RESUELVE:

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

<sup>111</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 98, fracción XXIX, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 4, fracciones II, III, VI, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L y LIV, y 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve, en atención a los considerandos octavo y décimo segundo de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, fracciones XV, XLVIII y LVII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, 49, párrafo último, en su porción normativa "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán", 64, 75, 76, 77, 78, 96, 98, fracción VII, 100, fracción I, y transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve y, por extensión, la del artículo 37 Quáter, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Hidalgo, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos en esta sentencia, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en los considerandos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo de esta determinación.

QUINTO.—Se vincula al Congreso del Estado de Hidalgo para que en el siguiente periodo ordinario de sesiones establezca en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo las características, así como la estructura orgánica, funcional y presupuestal del Archivo General del Estado, debiendo incluir la existencia del órgano de gobierno, del órgano de vigilancia, del Consejo Técnico y Archivístico, así como del patrimonio de dicho organismo, atendiendo al mandato de equivalencia previsto en los artículos 71, párrafo quinto, y transitorio cuarto,



párrafo primero, de la Ley General de Archivos, sin reiterar el vicio advertido en esta sentencia, de conformidad con el considerando décimo octavo de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de normas reclamadas, a las causas de improcedencia y al catálogo de temas.

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

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 98, fracción XXIX, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad constitucional. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "Nivel jerárquico del titular del Archivo General del Estado", consistente en declarar infundada la omisión legislativa alegada, referente a que la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo no previó establecer el nivel jerárquico de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente del titular del Archivo General del Estado, tal como lo establece el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo",



consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracciones II, VI, XXIX, XXXV, XL, XLII, XLVI y L, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo", consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracciones III y XXXI, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo", consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracción LIV, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Características del patrimonio documental del Estado de Hidalgo", consistente en reconocer la validez del artículo 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en





el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo", consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracciones XV y LVII, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del considerando décimo primero, denominado "Existencia del Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, en su porción normativa "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal", 75, 76, 77, 78 y transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de nueve mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando décimo tercero, denominado "Nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 26, párrafo segundo, en su porción



normativa "El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado", de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado". El señor Ministro Laynez Potisek votó únicamente por la porción normativa "de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado".

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, denominado "Registro del grupo interdisciplinario ante el Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 49, párrafo último, en su porción normativa "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán", de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron únicamente por la invalidez de su fracción I, en su porción normativa "quien lo presidirá".



Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos ciento uno y ciento dos y con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo, denominado "Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Hidalgo", consistente en declarar la invalidez del artículo 96 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Aguilar Morales votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo". La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo sexto, denominado "Suspensión de los procesos administrativos en materia archivística", consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción VII, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, especialmente la cita del precedente, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo quinto, denominado "Requisito de ser ciudadano hidalguense para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 100, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve. El señor



Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que, para evitar un vacío normativo con la declaración de invalidez de los artículos 4, fracciones XV y LVII, 64 y 98, fracción XXIX, impugnados, se apliquen directamente los artículos 4, fracciones XVIII y LVIII, y 65 de la Ley General de Archivos, hasta en tanto el Congreso Local legisle al respecto y 4) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo octavo, relativo a los efectos, consistente en: 2) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 37 Quáter, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo.

### **En relación con el punto resolutive quinto:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo octavo, relativo a los efectos, consistente en: 3) vincular al Congreso del Estado para que en el siguiente período ordinario de sesiones establezca en la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo las características, así como la estructura orgánica, funcional y presupuestal del Archivo General del Estado, debiendo incluir la existencia del órgano de gobierno, del órgano de



vigilancia, del Consejo Técnico y Archivístico, así como del patrimonio de dicho organismo, atendiendo al mandato de equivalencia previsto en los artículos 71, párrafo quinto, y transitorio cuarto, párrafo primero, de la Ley General de Archivos. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

### En relación con el punto resolutivo sexto:

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

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 107/2016, 132/2019, 101/2019 y 122/2020 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas, 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas, 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5; 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651; 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 553; 14, Tomo I, junio de 2022, página 236 y 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 527, con números de registro digital: 30177, 30138, 30234, 30699 y 31082, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO, Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 44, FRACCIÓN XVII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN NOMBRE DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO [ARTÍCULO 60, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**



**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4o., FRACCIÓN I, 8o., FRACCIONES VI, VII Y VIII, 9o., FRACCIONES II Y IV, Y 26 DE LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**IX. VESTIGIOS O RESTOS FÓSILES. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4o., FRACCIÓN III BIS, 9o., FRACCIÓN III, 24 BIS 1, 24 BIS 2, 40, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", O EN SU CASO DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES PARA LOS EFECTOS DE LO ESTABLECIDO EN EL CAPÍTULO V BIS DE LA LEY. SE EXCEPTÚAN DE LO ANTERIOR, LOS FÓSILES REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN FEDERAL APLICABLE A LA MATERIA", Y 57 BIS DE LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**X. VESTIGIOS O RESTOS FÓSILES. CONSTITUYEN BIENES NACIONALES SUJETOS A LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 BIS DE LA LEY FEDERAL DE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4o., FRACCIÓN III BIS, 9o., FRACCIÓN III, 24 BIS, 24 BIS 1, 24 BIS 2, 40, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", O EN SU CASO DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES PARA LOS EFECTOS DE LO ESTABLECIDO EN EL CAPÍTULO V BIS DE LA PRESENTE LEY. SE EXCEPTÚAN DE LO ANTERIOR, LOS FÓSILES REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN FEDERAL APLICABLE A LA MATERIA", Y 57 BIS DE LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**XI. VESTIGIOS O RESTOS FÓSILES. LA NORMATIVA ESTATAL QUE REGULA LA INVESTIGACIÓN, EL REGISTRO, EL RESCATE, LA DISPOSICIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LAS PIEZAS O LOS FRAGMENTOS CON GRABADOS INUSUALES DE SERES VIVOS QUE HABITARON EL PLANETA EN LA ÉPOCA**



**CRETÁCICA, SUSTRÁIDOS DE ROCAS SEDIMENTARIAS CALIZAS CON CARBONATO DE CALCIO, Y QUE CREA EL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, INVADÉ LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4o., FRACCIÓN III BIS, 9o., FRACCIÓN III, 24 BIS, 24 BIS 1, 24 BIS 2, 40, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", O EN SU CASO DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES PARA LOS EFECTOS DE LO ESTABLECIDO EN EL CAPÍTULO V BIS DE LA PRESENTE LEY. SE EXCEPTÚAN DE LO ANTERIOR, LOS FÓSILES REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN FEDERAL APLICABLE A LA MATERIA", Y 57 BIS DE LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**XII. MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS CUYA CONSERVACIÓN SEA DE INTERÉS NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES EXCLUSIVAS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, CONFORME A LA FRACCIÓN XXV DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4o., FRACCIÓN III BIS, 9o., FRACCIÓN III, 24 BIS, 24 BIS 1, 24 BIS 2, 40, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", O EN SU CASO DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES PARA LOS EFECTOS DE LO ESTABLECIDO EN EL CAPÍTULO V BIS DE LA PRESENTE LEY. SE EXCEPTÚAN DE LO ANTERIOR, LOS FÓSILES REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN FEDERAL APLICABLE A LA MATERIA", Y 57 BIS DE LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**XIII. VESTIGIOS O RESTOS FÓSILES. EL RÉGIMEN ESTABLECIDO EN LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RELATIVO A LA INVESTIGACIÓN, EL REGISTRO, EL RESCATE, LA DISPOSICIÓN Y LA PROTECCIÓN DE PIEZAS O FRAGMENTOS CON GRABADOS INUSUALES DE SERES VIVOS QUE HABITARON EL PLANETA EN LA ÉPOCA CRETÁCICA LOCALIZADOS EN ESA ENTIDAD, SUSTRÁIDAS DE ROCAS SEDIMENTARIAS CALIZAS, CUYO GRABADO CONTIENE CARBONATO DE CALCIO, AL INCIDIR EN LA REGULACIÓN DE AQUÉLLOS, INVADÉ LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4o., FRACCIÓN III BIS, 9o., FRACCIÓN III, 24 BIS, 23 BIS 1, 24 BIS 2, 40, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", O EN SU CASO DEL COMITÉ CIENTÍFICO**





**DE GRABADOS INUSUALES PARA LOS EFECTOS DE LO ESTABLECIDO EN EL CAPÍTULO V BIS DE LA PRESENTE LEY. SE EXCEPTÚAN DE LO ANTERIOR, LOS FÓSILES REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN FEDERAL APLICABLE A LA MATERIA", Y 57 BIS DE LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE, SI BIEN NO FUERON IMPUGNADAS, COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA INTEGRAR AL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES", DEL DECRETO NÚMERO 382, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4o., FRACCIÓN III BIS, 9o., FRACCIÓN III, 24 BIS, 24 BIS 1, 24 BIS 2, 40, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", O EN SU CASO DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES PARA LOS EFECTOS DE LO ESTABLECIDO EN EL CAPÍTULO V BIS DE LA PRESENTE LEY. SE EXCEPTÚAN DE LO ANTERIOR, LOS FÓSILES REGULADOS POR LA LEGISLACIÓN FEDERAL APLICABLE DE LA MATERIA", Y 57 BIS DE LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA INTEGRAR AL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE GRABADOS INUSUALES", DEL DECRETO NÚMERO 382, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2021. LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.



27 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Normas impugnadas:** Decreto Número 382, por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., fracciones I y III Bis, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II, III y IV, 24 Bis, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 26, 40, así como 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	12-13
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se tienen por efectivamente impugnados los artículos 4o., fracciones I y III Bis; 8o., fracciones VI, VII y VIII; 9o., fracciones II, III y IV; 24 Bis; 24 Bis 1; 24 Bis 2; 26; 40; así como 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León.	13-16
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	16-17
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	17-19
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	19-22
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		22-27
	<b>VI.1. Causales hechas valer por el Poder Ejecutivo Local.</b>	Se desestiman las causales de improcedencia.	



	<p><b>VI.2. Causal hecha valer por el Poder Legislativo Local.</b></p> <p><b>VI.3. Causal advertida de oficio.</b></p>	<p>Se advierte de oficio la falta de conceptos de invalidez respecto de los artículos 4o., fracción I, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II y IV, así como 26 de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado y, en consecuencia, se sobresee en la controversia respecto de dichos preceptos.</p>	
	<p><b>ESTUDIO DE FONDO</b></p>	<p>La regulación impugnada sí invade la competencia exclusiva de la Federación prevista en el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución General, al establecer un régimen para la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica localizados en esa entidad, sustraídas de rocas sedimentarias calizas, cuyo grabado contiene carbonato de calcio.</p>	<p>27-39</p>
VII	<p><b>VII.1. ¿Los artículos impugnados de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, invaden la competencia exclusiva de la Federación para legislar sobre vestigios o restos fósiles?</b></p>		
	<p><b>EFFECTOS</b></p>	<p>Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.</p>	<p>39-40</p>
VIII.	<p><b>Declaratoria de invalidez</b></p> <p><b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria de invalidez</b></p>	<p>La declaratoria de invalidez surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nuevo León.</p>	



IX.	DECISIÓN	<p>Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>Se <b>sobresee</b> respecto de los artículos 4o., fracción I, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II y IV, y 26; y se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 4o., fracción III Bis, 9o., fracción III, 24 bis, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 40, en su porción normativa ", o en su caso del Comité Científico de Grabados Inusuales para los efectos de lo establecido en el Capítulo V Bis de la presente ley. Se exceptúan de lo anterior, los fósiles regulados por la legislación federal aplicable a la materia", y 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte. Se declara la <b>invalidez, por extensión</b>, de los artículos transitorios segundo, en su porción normativa "para integrar al Comité Científico de Grabados Inusuales", y tercero, en su porción normativa "para el funcionamiento del Comité Científico de Grabados Inusuales", del Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.</p>	40-42
-----	----------	---	-------



Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintisiete de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional 13/2021, promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal contra el Decreto Número 382, por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., fracciones I y III Bis, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II, III y IV, 24 Bis, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 26, 40, así como 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

2. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el once de febrero de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el doce siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Julio Scherer Ibarra, en su entonces carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y en representación del presidente de la República, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León, de quienes reclama lo siguiente:

Decreto Número 382 por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., fracciones I y III Bis, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II, III y IV, 24 Bis, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 26, 40, así como 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 21 de diciembre de 2020.

3. En la demanda se expone como antecedentes, medularmente, lo siguiente:

I. Los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas forman parte del patrimonio de la Nación y han



estado sujetos a la jurisdicción y la competencia de los Poderes federales desde la época independiente.

II. En ejercicio de sus facultades, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada el seis de mayo de mil novecientos setenta y dos, para regular la investigación, la protección, la conservación, la restauración y la recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos propiedad de la Nación.

III. Los vestigios o restos fósiles son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sujetos al régimen del dominio público de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal, 5o., 27, 28, 28 Bis y 44 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, 4, 6, fracciones VIII, XVIII, XX y XXI, y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales.

IV. De conformidad con lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Constitución Federal, el Estado de Nuevo León es parte integrante de la Federación.

V. Mediante Decreto Número 382, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, el Congreso de Nuevo León reformó y adicionó diversas disposiciones a la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León para regular la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, sustraídas de rocas sedimentarias calizas, cuyo grabado contiene carbonato de calcio, considerados como grabados inusuales en piedra caliza.

4. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la parte actora sostiene, en esencia, que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León expedieron reformas y adiciones a la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León en contravención del artículo 73, fracción XXV, constitucional, pues invaden la competencia del Congreso de la Unión al legislar respecto de la protección de los vestigios o restos fósiles que se localicen en esa entidad.



5. Explica que el concepto de grabados inusuales en piedra caliza establecido en las normas reclamadas constituye, en realidad, la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de vestigios o restos fósiles, toda vez que alude a fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, sustraídas de rocas sedimentarias calizas, cuyo grabado contiene carbonato de calcio, imponiendo un régimen de salvaguarda a los vestigios paleontológicos eminentemente competencia de la Federación, sobre los cuales ya existe legislación, en razón de la protección que realiza aquélla a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

6. Menciona que, según la exposición de motivos de la normativa combatida, la intención del legislador local es regular y proteger el destino de las piezas con grabados inusuales con carbonato de calcio sustraídas de minas y canteras utilizadas para la obtención de materiales para la construcción que representen un interés científico, histórico y educativo, ubicadas en algunos puntos de los Municipios del Estado de Nuevo León, aseverando que dicha regulación no invade la competencia de la Federación, en razón de que conforme a lo dispuesto en el artículo 5, fracción IV, de la Ley Minera se exceptúan de la aplicación de la materia federal, las rocas o productos de su descomposición que solamente pueden utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen para ese fin.

7. Señala que es errónea la afirmación de que los grabados inusuales motivo de esa regulación, al encontrarse insertos en piedras calizas sustraídas de minas se exceptúan del ámbito federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 5, fracción IV, de la Ley Minera, porque realmente se traducen en vestigios con un valor histórico paleontológico, cuya investigación, conservación y restauración compete al ámbito federal, lo cual tiene un objeto y protección diverso a los materiales utilizados para la construcción.

8. Por tanto, el régimen de protección de los vestigios o restos fósiles que se localizan en el Estado de Nuevo León, consignado en el ordenamiento impugnado, es contrario a lo dispuesto por el Congreso Federal en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, su Reglamento, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Ley General de Bienes Nacionales, toda vez que es evidente que la ley local invade



la competencia federal, pues las normas impugnadas regulan la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, sustraídos de rocas sedimentarias calizas cuyo grabado contiene carbono de calcio, considerados como grabados inusuales en piedra caliza.

9. Lo anterior, porque, reitera, en realidad constituye un régimen de protección de los vestigios o restos fósiles que conforman el patrimonio cultural de la Nación, como pueden ser las partes de organismos como dientes, huesos, troncos, hojas o incluso sólo evidencias de su actividad en vida, esto es, huellas, rastros o excretas de los seres vivos que habitaron en tiempos pretéritos, los cuales son conservados en las rocas sedimentarias, como piedras calizas y pueden haber sufrido transformaciones en su composición original o deformación, por lo que, como parte de su proceso de fosilización, se pueden sustituir por carbonato de calcio u otros materiales e, incluso, sólo quedar la impronta (huella, impresión, rastro, etcétera). Por tanto, el concepto que establece la ley estatal corresponde a vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron en el territorio nacional en épocas pretéritas, entre ellas, la cretácica, respecto de los cuales ya existe un marco normativo para su investigación, conservación, restauración y recuperación.

10. Abunda que, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, es causa de utilidad pública la difusión, la conservación, la recuperación, la restauración y la protección de ese patrimonio paleontológico, aunado a ello, los vestigios o los restos fósiles que se localizan en territorio nacional son bienes propiedad de la Nación que por determinación de dicha ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sujetos al régimen del dominio público de la Nación.

11. Concluye que, por tales razones, es incuestionable que el Gobierno del Estado de Nuevo León invadió la competencia federal al pretender establecer un doble régimen de los vestigios paleontológicos que constituyen bienes del dominio público de la Nación y crear el Comité Científico de Grabados Inusuales, que tendrá las facultades de investigación, registro y rescate de tales vestigios, lo que constituye un régimen inconstitucional, al salvaguardar bienes que son





propiedad de la Nación, lo cual rebasa las atribuciones que tiene encomendadas el Congreso del Estado, ya que, por disposición expresa de la Constitución Federal, es una facultad exclusiva que el Congreso de la Unión dispone en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y en la Ley General de Bienes Nacionales.

12. Expone que, adicional a la invasión de competencias, las autoridades locales demandadas vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que las normas impugnadas fueron emitidas por una autoridad que no cuenta con facultades o habilitación constitucional, pues la atribución para legislar en esa materia le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, mientras que las entidades federativas, sólo pueden legislar en todo aquello que no esté expresamente concedido al referido Congreso.

13. **Radicación y turno.** Por acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 13/2021 y, por razón de turno, se designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

14. **Admisión.** Atento a lo anterior, mediante proveído de dieciocho de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la presente controversia constitucional; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Nuevo León, a quienes requirió para que formularan su contestación de demanda; y, como terceros interesados únicamente a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, no así a la Secretaría de Cultura ni al Instituto Nacional de Antropología e Historia, al tratarse de dependencias subordinadas del Poder Ejecutivo actor. Asimismo, ordenó que se diera vista a la Fiscalía General de la República a efecto de que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera.



15. **Contestación del Poder Ejecutivo Local.** Mediante oficio recibido el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, dio contestación a la demanda, esencialmente, en los siguientes términos:

16. Por un lado, aduce que es necesario un estudio minucioso de los requisitos previstos en el artículo 22, fracciones I, II y III, de la ley reglamentaria de la materia, pues de la demanda se advierte que la suscribe el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, no de la Federación, pero, posteriormente, se indica que la parte actora es la Federación, sin que aquel funcionario represente a la entidad a la que se le reconoció el carácter de parte actora, sino sólo al titular del Poder Ejecutivo.

17. Además, alega que se promueve la controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo y el Congreso de Nuevo León, pero, a la vez, se señala como parte demandada al Estado de Nuevo León, por conducto el Poder Ejecutivo de la entidad y del Congreso Estatal como terceros interesados al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Secretaría de Cultura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, a pesar de que los dos últimos no forman parte del órgano legislativo federal como incluso se determinó en el auto de admisión.

18. Refiere que, en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General, en relación con los artículos 1o. y 10 de la ley reglamentaria de la materia, en las controversias constitucionales se pueden plantear impugnaciones sobre la inconstitucionalidad de normas generales, actos u omisiones que se susciten entre la Federación y una entidad federativa, esto es, que deben fungir como parte actora, demandada o tercero interesada, las entidades, los Poderes u los órganos específicos de tales órdenes de gobierno, lo que no acontece en el caso.

19. Imprecisiones que, afirma, persisten en el auto de admisión; no obstante que tales aspectos inciden en la personalidad y la legitimación de las partes.



20. Además, argumenta que el gobernador del Estado únicamente sancionó, promulgó y ordenó publicar el Decreto Número 382 impugnado, sin que en la demanda se formule cuestionamiento alguno en relación con dichos actos.

21. **Contestación del Poder Legislativo Local.** Mediante oficio recibido el veintidós de abril de dos mil veintiuno en esta Suprema Corte, la presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León dio contestación a la demanda, medularmente, en los siguientes términos:

22. **En primer lugar**, refiere que se actualiza como causa de improcedencia, la falta de interés jurídico o legítimo de la parte actora para reclamar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues no se vulnera su esfera de competencia prevista en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal, ya que esta disposición no establece de forma expresa y directa que sea facultad exclusiva de la Federación el legislar sobre vestigios o restos fósiles, por lo que no puede considerarse que se le cause un agravio personal, directo y actual, que dote a la parte actora de interés jurídico para acudir a la presente controversia constitucional.

23. Además, la norma impugnada no se encuentra dirigida a regular vestigios o restos fósiles, ni monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, sino que su objetivo es la protección, la conservación, la restauración y el enriquecimiento del patrimonio cultural del Estado de Nuevo León, por tanto, no existe invasión a la esfera competencial de la actora que le otorgue interés jurídico o legítimo.

24. Afirma que no se encuentra expresamente reservado a favor de la Federación legislar en relación con la protección, la conservación, la recuperación y el enriquecimiento del patrimonio cultural del Estado de Nuevo León, ni en materia de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, de modo que la legislación local no invade la esfera de competencias de la Federación y, en consecuencia, la controversia constitucional debe declararse improcedente.

25. Abunda, que la facultad prevista en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal no es exclusiva, toda vez que no se advierte así del Texto



Constitucional y, aunado a esto, únicamente se le autoriza a legislar respecto de vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés general, por lo que, previamente debe existir una declaratoria de que existe interés nacional en su conservación, lo cual no acontece, por lo que la controversia es improcedente.

26. **En diverso aspecto**, argumenta que el concepto de invalidez planteado resulta infundado, toda vez que el espíritu de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León no implica legislar sobre vestigios o restos fósiles ni monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, sino regular el destino que debe darse a las piezas de carbonato de calcio con grabados inusuales en la entidad y, además, no se trata de un norma que tenga vigencia en toda la República en materia de paleontología.

27. Expone que los grabados inusuales con carbonato de calcio en piedras calizas no están regulados o mencionados en alguna legislación federal y esa omisión en la materia es lo que originó el uso de la facultad de su soberanía para emitir la norma, pues regular ese tema beneficia la cultura del Estado de Nuevo León, ya que se trata de piezas que poseen riqueza natural y no se cuenta con normatividad que permita su adecuada conservación.

28. Menciona que la reforma a la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León tiene como objetivo el rescate y la protección de las piezas con grabados inusuales con carbonato de calcio sustraídas de minas y canteras de algunos puntos de los Municipios de Nuevo León utilizadas para la obtención de materiales para la construcción, las cuales son de gran interés científico e histórico, en el entendido de que, el carbonato de calcio no se encuentra legislado en ninguna ley federal, por tanto, las rocas sedimentarias, es decir, calizas, que contengan carbonato de calcio no son propiedad de la Nación, ya que se exceptúan de la aplicación de la materia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Federal y el artículo 5, fracciones IV y V, de la Ley Minera, de modo que no se invade la esfera de competencias de la Federación.

29. Explica que, de la Ley Minera y de la Ley General de Bienes Nacionales, se desprende que las piezas paleontológicas y los especímenes de fauna son



propiedad de la Nación, mas no las piedras con grabados inusuales con carbonato de calcio, respecto de las cuales no hay disposición en alguna legislación federal, por lo que, ante esa falta de regulación se reformó la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, para establecer su destino y utilidad.

30. Aunado a que no existe una declaratoria expedida por el presidente de la República ni por el titular del Instituto Nacional de Antropología e Historia donde establezca con precisión, cuáles son las piezas, los objetos, los vestigios y los fósiles que puedan considerarse de interés paleontológico y su destino o titularidad.

31. Por tanto, considera que si las piezas de carbonato de calcio con grabados inusuales no se encuentran dentro de la competencia federal ni existe impedimento legal alguno para que el Estado de Nuevo León pueda legislar en esa materia, conforme a lo establecido en el artículo 124 constitucional, no existe invasión de la esfera de atribuciones y facultades constitucionales, ni violación al artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal.

**32. Manifestaciones de los terceros interesados.** Por escritos presentados el ocho y el trece de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de su presidente y de la presidenta de las Mesas Directivas, respectivamente, expusieron, de manera coincidente, lo siguiente:

33. El decreto impugnado es inconstitucional al invadir la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, establecida en el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, el principio de legalidad.

34. Refieren que en la controversia 74/2008, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, determinó que dicho precepto faculta al Congreso de la Unión a legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; es decir, que sólo confiere atribuciones a la Federación, por conducto



de su órgano legislativo y a través de la ley que al efecto expida para establecer o no la posibilidad de que los Estados y los Municipios en cuyo territorio se encuentren dichos bienes intervengan, así como la forma en que deberán hacerlo.

35. Destacan que, de acuerdo con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el presidente de la República y no en una ley estatal.

36. Asimismo, que en términos de esa legislación, es causa de utilidad pública la difusión, la conservación, la restauración y la recuperación de ese patrimonio paleontológico y establece que los vestigios o restos fósiles que se localizan en el territorio nacional son bienes propiedad de la Nación y que, por determinación de ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sujetos al dominio público de la Nación.

37. También señalan que el concepto de grabados inusuales en piedra caliza establecido en la normatividad reclamada encuadra en el régimen de vestigios o restos fósiles competencia de la Federación, sobre los cuales ya existe legislación en la materia, en razón de la protección que realiza la Federación a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

38. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

39. **Audiencia constitucional.** Agotado el trámite respectivo, el siete de junio de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia; se decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

## I. COMPETENCIA

40. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto



en los artículos 105, fracción I, inciso a),<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente en la fecha de la presentación de la demanda) y 10, fracción I,<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>3</sup> y quinto<sup>4</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se plantea un conflicto entre la Federación y el Estado de Nuevo León.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

41. En términos del artículo 41, fracción I,<sup>5</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "ley reglamentaria"), es necesario fijar de manera precisa las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados.

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia funcionará en Pleno:

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

<sup>3</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente;"

<sup>4</sup> **QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el Punto Tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el Punto Sexto de este instrumento normativo."

<sup>5</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ...".



42. Para ello, este Alto Tribunal ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, interpretándola en un sentido congruente con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada; esto, de conformidad con la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>6</sup>

43. Pues bien, del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que la Federación (por conducto del Poder Ejecutivo Federal) impugna, efectivamente, los artículos 4o., fracciones I y III Bis; 8o., fracciones VI, VII y VIII; 9o., fracciones II, III y IV; 24 Bis; 24 Bis 1; 24 Bis 2; 26; 40; así como 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, reformados o adicionados mediante Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 4o.** Para los efectos del artículo anterior se entiende por:

<sup>6</sup> Tesis P./J. 98/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985, de texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."





"I. Bienes históricos: Todos los bienes muebles e inmuebles, recursos naturales que se encuentren vinculados a la historia social, política, económica, cultural y religiosa del Estado, o que hayan adquirido con el tiempo valor cultural, así como aquellos relacionados con la vida de un personaje de la historia del Estado.

"...

"III Bis. Grabados inusuales en piedra caliza: Bienes históricos consistentes en piezas o fragmentos con grabados inusuales, de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, sustraídas de rocas sedimentarias calizas cuyo grabado contiene carbonato de calcio, salvo aquellos que sean considerados fósiles por la legislación aplicable en la materia; ..."

"**Artículo 8o.** La aplicación de esta Ley corresponde a: ...

"VI. Las Juntas de protección y Conservación; ...

"VII. El Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León; y

"VIII. Las demás autoridades estatales y municipales en lo que respecta a sus competencias."

"**Artículo 9o.** Son órganos de apoyo para la aplicación de esta Ley; ...

"II. Los Comités Técnicos de Protección;

"III. El Comité Científico de Grabados Inusuales; y

"IV. Los demás a los que las disposiciones jurídicas les den ese carácter."

"**Artículo 24 Bis.** Se crea el Comité Científico de Grabados Inusuales, como un órgano técnico del Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, especializado en ciencias de la tierra, con el fin de promover el estudio y registro como patrimonio estatal de grabados inusuales de rocas caliza (sic) con valor histórico que contengan carbonato de calcio."



**"Artículo 24 Bis 1.** El Comité Científico de Grabados Inusuales será de carácter honorífico y estará integrado por cinco ciudadanos nombrados por el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, previa convocatoria pública, nombrando a un presidente, un secretario, y tres vocales, de los cuales uno de ellos deberá ser nombrado a propuesta del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y quienes deberán reunir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce y ejercicio de sus derechos;

"II. Contar con título y cedula profesional en ciencias de la tierra, biología, paleontología, o materias afines;

"III. Contar con publicaciones en revistas científicas sobre ciencias de la tierra, biología, paleontología, o materias afines; y

"IV. Ser avalado mediante una carta de recomendación por una institución académica o científica especializada en ciencias de la tierra, biología, paleontología, o materias afines, señalando el conocimiento con el que cuenta el ciudadano."

**"Artículo 24 Bis 2.** Son facultades del Comité Científico de Grabados Inusuales:

"I. Determinar los puntos estratégicos dentro del Estado de Nuevo León en donde se presuman existan las rocas con los grabados inusuales con valor histórico que contengan carbonato de calcio;

"II. Promover la realización de los trabajos de excavación en las Minas y/o predios con las herramientas y equipo especializado para lograr el rescate de las rocas;

"III. Investigar y evaluar el contenido de los grabados inusuales encontrados en las rocas que contengan carbonato de calcio con valor histórico;

"IV. Informar al Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León sobre la factibilidad para la declaratoria correspondiente y registro de grabados inusuales en rocas que contengan carbonato de calcio con valor histórico, así como su destino; y



"V. Coordinarse con las Juntas de Protección y Conservación del Patrimonio Cultural para el ejercicio de las atribuciones establecidas en el presente artículo."

**"Artículo 26.** Los bienes muebles, inmuebles, recursos naturales declarados adscritos al patrimonio cultural, estarán sujetos a la protección jurídica del Estado, únicamente en lo que respecta a su valor cultural, sin importar quienes sean sus propietarios o poseedores.

"Cualquier transmisión de propiedad requerirá previo permiso de la Secretaría de Obras Públicas."

**"Artículo 40.** Los bienes que haya (sic) sido motivo de declaratoria de adscripción, solamente podrán salir del territorio del Estado por corto plazo y con fines de intercambio cultural, mediante autorización expresa del Gobernador y previo informe de la Junta de Protección y Conservación apoyada por la opinión del Comité Técnico de Protección o, en su caso, del Comité Científico de Grabados Inusuales para los efectos de lo establecido en el Capítulo V Bis de la presente Ley. Se exceptúan de lo anterior, los fósiles regulados por la legislación federal aplicable a la materia."

**"Artículo 57 Bis.** Para la solicitud de inscripción de los bienes históricos del artículo 4, fracción III Bis, se hará de oficio y se requerirá de la opinión sobre la factibilidad por parte del Comité Científico de Grabados Inusuales. Se exceptúan de lo anterior, los fósiles regulados por la legislación federal aplicable a la materia."

### III. OPORTUNIDAD

44. Conforme al artículo 21, fracción II,<sup>7</sup> de la ley reglamentaria, el plazo para promover controversia constitucional, tratándose de normas generales, es

<sup>7</sup> **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



de treinta días. La demanda podrá promoverse en dos momentos, a saber, a partir del día siguiente: I) a la fecha de su publicación; o, II) al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé origen al medio de control constitucional.

45. En el caso, la accionante controvierte el Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el lunes veintiuno de diciembre de dos mil veinte, por tanto, el plazo para interponer la demanda respectiva transcurrió del **lunes cuatro de enero al martes dieciséis de febrero de dos mil veintiuno**.<sup>8</sup>

46. Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **once de febrero de dos mil veintiuno**, debe considerarse que su presentación fue oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

47. En primer lugar, resulta conveniente señalar que, en términos del artículo 11, párrafo primero,<sup>9</sup> de la ley reglamentaria, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza

<sup>8</sup> Al efecto, se excluyen del cómputo respectivo, por ser inhábiles, los siguientes días: del veintidós al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por corresponder al segundo periodo de receso de sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asimismo, los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero y seis, siete, trece y catorce de febrero de dos mil veintiuno, por ser sábados y domingos; y, los días uno de enero, uno y cinco de febrero del mismo año, por estar considerados como inhábiles, con fundamento en los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria, 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente al momento de la presentación de la demanda, en relación con los incisos a), b), c), d), e) y m) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

<sup>9</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

48. En el caso, suscribió la demanda Julio Scherer Ibarra, en su carácter de –entonces– consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciocho, por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

49. Ahora bien, el artículo 11, tercer párrafo,<sup>10</sup> de la ley reglamentaria, establece que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado –entre otros funcionarios– por el **consejero jurídico del Gobierno**, conforme lo determine el propio presidente y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

50. Por su parte, el punto único del acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno<sup>11</sup> –citado por el promovente– y el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>12</sup> establecen que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 constitucional, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir

<sup>10</sup> "Artículo 11. ...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. ..."

<sup>11</sup> "ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público. ..."

<sup>12</sup> "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...



con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

51. Por tanto, en términos de los artículos citados, es evidente que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal cuenta con facultades para representar al titular Poder Ejecutivo Federal en la presente controversia constitucional.

52. Asimismo, el presidente de la República cuenta con legitimación para promover la presente controversia en defensa de las atribuciones competenciales de la Federación, de conformidad con la tesis aislada, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN."<sup>13</sup>

53. En ese sentido, no asiste razón al representante del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León cuando alega que el consejero jurídico no tiene legitimación para promover la demanda de controversia constitucional, porque éste actúa en representación del Poder Ejecutivo Federal, pero no de la Federación, siendo que ésta es a la que se le reconoció el carácter de parte actora.

---

"X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

<sup>13</sup> Tesis 2a. XLVII/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, página 862, registro digital: 184512, de texto: "El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio Presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado."



54. Lo anterior, toda vez que, como este Tribunal Pleno lo ha determinado, el **Poder Ejecutivo Federal está legitimado para promover** controversias constitucionales **en nombre de la Federación**; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien, a través del consejero jurídico del Gobierno, como sucede en este caso en particular.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

55. Conforme a los artículos 10, fracción II,<sup>14</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, los Poderes u los órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales, como se mencionó, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

56. En el caso, tienen el carácter de autoridades demandadas los **Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León**, al tratarse de las autoridades que participaron en el proceso de emisión y promulgación de las normas cuestionadas.

57. En representación del **Poder Ejecutivo Local**, comparece a juicio Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento expedido a su favor por el gobernador del Estado el seis de octubre de dos mil quince.

58. Al efecto, en términos del artículo 44, fracción XVII,<sup>15</sup> del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, corresponde a dicho funcionario la representación del titular del Poder Ejecutivo Estatal en

<sup>14</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

<sup>15</sup> **Artículo 44.** Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...



todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico.

59. Por lo que debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, al atribuírsele la promulgación y la orden de publicación del Decreto que contiene los preceptos impugnados, así como a quien comparece en su representación, por contar con dicha facultad.

60. Por su parte, el **Poder Legislativo** del Estado de Nuevo León comparece a juicio por conducto de Nancy Aracely Olgún Díaz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, mediante la cual se aprobó la modificación en la integración de la Mesa Directiva del segundo periodo de sesiones del tercer año de ejercicio constitucional, en la que consta que asumió sus funciones.

61. Ahora bien, el artículo 60, fracción I, inciso c),<sup>16</sup> de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, establece que es una atribución de la presidenta de la Mesa Directiva representar legalmente al Poder Legislativo del Estado en los asuntos de carácter legal.

62. Así, se tiene a la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado compareciendo en el presente juicio, en representación del Poder Legislativo del Estado.

63. No obsta para tener por acreditado este requisito lo alegado por el Poder Ejecutivo en cuanto a la supuesta imprecisión del señalamiento de la parte

---

"XVII. Representar jurídicamente al Secretario y al Titular del poder Ejecutivo en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial. ..."

<sup>16</sup> "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

"I. Del Presidente: ...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado; ..."





demandada, al haberse indicado en la demanda "II. ENTIDAD FEDERATIVA DEMANDADA. El Estado de Nuevo León, por conducto de:

- "• El Poder Ejecutivo de la entidad...
- "• El Congreso Estatal".

64. Lo anterior, toda vez que la parte actora acudió a la presente vía, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General, que se refiere a las controversias constitucionales suscitadas entre la Federación y una entidad federativa, en el caso, entre la Federación y el Estado de Nuevo León.

65. Luego, si conforme a los artículos 10, fracción II, y 22 de la ley reglamentaria, en la demanda deberá señalarse la entidad, el Poder u el órgano demandado, cuyo carácter recae en quien emita y promulgue la norma general o pronuncie el acto impugnado, es incuestionable que, si en la especie se reclama una norma general local, el carácter de demandado recae en los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa referida, al constituir los órganos que participaron en el proceso legislativo del que derivaron las normas impugnadas, tal como se indicó en la demanda, por lo que no se incurrió en imprecisión alguna.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

66. Las cuestiones relativas a la procedencia son de estudio preferente, por lo que, previo al análisis de los conceptos de invalidez, se analizan las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

### 67. VI.1. Causales hechas valer por el Poder Ejecutivo Local

68. En el caso, el **subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría de Gobierno del Estado de Nuevo León** manifestó en su contestación que en la demanda existen imprecisiones en los requisitos del artículo 22, fracciones I, II y III, de la ley reglamentaria y conforme al artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional, que inciden en la personalidad y la legitimación de las partes.



69. Tal planteamiento debe **desestimarse** toda vez que, como se estableció en el apartado anterior, en el caso particular, está acreditado el requisito de legitimación de la parte actora y las autoridades demandadas, así como de los funcionarios que acuden en su representación.

70. Asimismo, desde el auto de admisión, sólo se tuvo con el carácter de terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, no así a la Secretaría de Cultura y al Instituto Nacional de Antropología e Historia, al tratarse de dependencias subordinadas del Poder Ejecutivo actor.

71. En otro aspecto, señala que la intervención que tuvo el gobernador consistió en la sanción, la promulgación y la orden de publicación del Decreto Número 382, sin que en la demanda se formule cuestionamiento específico alguno en torno a ello.

72. De lo anterior se advierte que, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo Local es invocar una causa de improcedencia.

73. En ese sentido, debe decirse que a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación y la orden de publicación, no es posible decretar la improcedencia de este medio de control de constitucionalidad, toda vez que dicha cuestión no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

74. Además, con independencia de que el promovente controvierta o no por vicios propios los actos que atribuye al citado Ejecutivo Local, lo cierto es que, al tener injerencia en el procedimiento legislativo de las normas generales impugnadas, está invariablemente implicado en su validez y eficacia, de modo que debe acudir a la controversia constitucional a fin de justificar su constitucionalidad.

75. Por tanto, basta la impugnación de los preceptos cuestionados para que sea posible enderezar la demanda en contra del titular del Poder Ejecutivo Local, precisamente, por su participación en el proceso legislativo del que derivaron dichas normas.



76. Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>17</sup>

#### 77. VI.2. Causal hecha valer por el Poder Legislativo Local

78. Por otro lado, la **presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local** aduce que los artículos reclamados no causan agravio a la parte actora, por lo que carece de interés jurídico y/o legítimo para reclamar su inconstitucionalidad, toda vez que las normas impugnadas no vulneran su esfera de competencia contenida en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal.

79. Lo anterior porque las normas impugnadas no se encuentran dirigidas a regular vestigios o restos fósiles, ni monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, sino que su objetivo es la protección, la conservación, la restauración y el enriquecimiento del patrimonio cultural del Estado de Nuevo León.

80. Refiere que no se encuentra expresamente reservado a favor de la Federación legislar en relación con el patrimonio cultural del Estado ni en materia de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, de modo que la legislación local no invade la esfera de competencia de la Federación y, en consecuencia, la controversia constitucional debe declararse improcedente dado que el actor carece de interés legítimo.

81. Este Tribunal Pleno concluye que debe **desestimarse** el planteamiento antes precisado, pues está relacionado con un aspecto vinculado al fondo del asunto, en concreto, verificar o constatar la existencia de una afectación a la esfera de atribuciones del promovente, lo cual no puede ser analizado en el examen de procedencia de este medio de control constitucional.

<sup>17</sup> Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



82. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>18</sup>

### 83. VI.3. Causal advertida de oficio

84. En otro orden de ideas, este Tribunal Pleno advierte **de oficio** que no se formulan conceptos de invalidez específicos en contra de los artículos 4o., fracción I, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II y IV, así como 26 de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, a pesar de haber sido señalados como normas impugnadas de manera destacada.

85. Tales porciones establecen, respectivamente, lo siguiente: el artículo 4o., fracción I, lo que debe entenderse por bienes históricos; el artículo 8o., identifica los órganos encargados de la aplicación de la ley, entre ellos, las Juntas de Protección y Conservación, el Consejo para la Cultura y las Artes local, así como las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus competencias (fracciones VI, VII y VIII); el 9o., fracciones II y IV, prevé, entre otros órganos de apoyo para la aplicación de la legislación, los Comités Técnicos de Protección y los demás a los que las disposiciones jurídicas les den ese carácter; finalmente; el artículo 26 dispone que los bienes y los recursos naturales declarados adscritos al patrimonio cultural, estarán sujetos a la protección jurídica del Estado, únicamente en lo que respecta a su valor cultural, sin importar quienes sean sus propietarios o poseedores y que cualquier transmisión de propiedad requerirá previo permiso de la Secretaría de Obras Públicas.

86. Luego, del análisis integral del escrito de demanda no se advierte que el accionante hubiere formulado argumento alguno encaminado a controvertir estos aspectos normativos.

<sup>18</sup> Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266, de texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."



87. Por el contrario, de los argumentos que hace valer el promovente se desprende que lo que impugna en la presente controversia es la regulación referente a la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica en el Estado de Nuevo León y la creación del Comité Científico de Grabados Inusuales encargado de promover su estudio y registro, a que aluden los diversos artículos reclamados 4o., fracción III Bis, 9o., fracción III, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 40 y 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, lo que significa que son estas disposiciones el núcleo del reclamo del promovente.

88. En consecuencia, procede decretar el sobreseimiento respecto de aquellos preceptos (4o., fracción I, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II y IV, así como 26 de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León) con fundamento en los artículos 20, fracción II, y 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria y con apoyo de la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."<sup>19</sup>

89. Al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diversa a las analizadas ni advertirse de oficio alguna otra por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

### 90. VII.1. ¿Los artículos impugnados de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León invaden la competencia exclusiva de la Federación para legislar sobre vestigios o restos fósiles?

<sup>19</sup> Tesis P. VI/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161359, de texto: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda



91. El promovente afirma que el Estado de Nuevo León invadió la competencia exclusiva de la Federación para legislar en materia de vestigios o restos fósiles al establecer un régimen para la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica localizados en esa entidad, sustraídas de rocas sedimentarias calizas, cuyo grabado contiene carbonato de calcio, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución General.

92. Señala que el concepto de grabados inusuales en piedra caliza establecido en las normas reclamadas constituye, en realidad, la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de vestigios o restos fósiles, por tanto, la regulación estatal establece un doble régimen de los vestigios paleontológicos que constituyen bienes del dominio público de la Nación.

93. Por su parte, los Poderes demandados manifiestan que, contrario a lo sostenido por el promovente, las normas impugnadas no se encuentran dirigidas a regular vestigios o restos fósiles, sino que el objetivo de tales disposiciones es el rescate y la protección de las piezas de carbonato de calcio con grabados inusuales sustraídas de minas y canteras de la entidad, es decir, la protección, la conservación, la restauración y el enriquecimiento del patrimonio cultural del Estado de Nuevo León, por lo que no se invade la competencia de la Federación.

94. Sostienen que la facultad prevista en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal no es exclusiva de la Federación, toda vez que no se advierte así del Texto Constitucional y, aunado a ello, únicamente se le autoriza a legislar respecto de vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés general, por lo que previamente debe haber una declaratoria de que existe interés nacional en la conservación de tales vestigios o restos fósiles.

95. Asimismo, que el carbonato de calcio no se encuentra regulado en ninguna ley federal, por tanto, las rocas sedimentarias, es decir, calizas que contengan

---

de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."



carbonato de calcio no son propiedad de la Nación, ya que se exceptúan de la aplicación de la materia federal, conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 5, fracciones IV y V, de la Ley Minera.

96. En consecuencia, afirman que las piezas o los fragmentos con grabados inusuales en piedra caliza de carbonato de calcio, objeto de la regulación estatal que se reclama, no se refieren a los vestigios o fósiles que son competencia de la Federación, por lo que no se vulnera el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución General.

97. Como base para el análisis de las cuestiones sujetas a escrutinio, resulta conveniente transcribir el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, que establece lo siguiente:

**"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...**

(Reformada, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; **para legislar sobre vestigios o restos fósiles** y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ..."



98. Como se advierte, el Constituyente confirió de manera exclusiva a la Federación la competencia para legislar en materia de vestigios o restos fósiles.

99. Resulta importante mencionar que esta facultad de la Federación fue incorporada en el texto de la Constitución General mediante reforma publicada el veintiuno de septiembre de dos mil y, del proceso legislativo, se desprende que obedeció a la necesidad de establecer un marco normativo para garantizar una debida protección del patrimonio paleontológico.

100. Al respecto, en la exposición de motivos los senadores que presentaron la iniciativa señalaron que, entre los patrimonios natural y cultural, subyace, en un contexto intermedio, el patrimonio paleontológico, conformado por los vestigios o los restos fósiles de los seres vivos que habitaron el territorio del país en épocas pretéritas, localizados en la superficie o en las capas de la corteza terrestre y de cuyas evidencias se pueden conocer las condiciones del pasado biológico y geológico del territorio nacional.

101. Destacaron también que "el patrimonio paleontológico no es un producto cultural, sino un bien no renovable que está más cerca de los recursos naturales que de los valores que integran el legado cultural de la Nación" y que "no obstante la importancia económica y científica que representan los bienes paleontológicos, la legislación sobre la materia es insuficiente para una **efectiva regulación de las acciones de investigación, conservación y recuperación de los vestigios o restos fósiles**".<sup>20</sup>

102. Lo anterior porque, no obstante que con la adición del artículo 28 BIS de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por senadores (grupos parlamentarios del PAN y del PRI) el dieciséis de abril de mil novecientos noventa y ocho ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó en el *Decreto que reforma la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de septiembre de dos mil.

<sup>21</sup> **Artículo 28 Bis de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.** "Para los efectos de esta Ley y su Reglamento, las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los vestigios y restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el Presidente de la República."





"... se pretendió establecer una regulación completa y actualizada para normar la recolección, conservación y utilización científica de los vestigios o restos fósiles, el esfuerzo resultó insuficiente, pues para que se diera su protección, debía existir el interés paleontológico que ... se concretaba en la declaratoria presidencial de monumento. Este procedimiento resultó bastante complejo, dado que las declaratorias de zonas de monumentos arqueológicos o históricos no se dan en la mayor parte de los casos con la oportunidad requerida ..."<sup>22</sup>

103. Y que, por el grado de especialidad de la paleontología, su poca difusión y la falta de una actividad institucional, normalmente los vestigios o los restos fósiles eran objeto más del saqueo o destrucción que de su difusión y conservación, por lo que era necesario establecer un marco normativo para garantizar una debida protección de estos bienes y conferir al Congreso de la Unión un ámbito competencial exclusivo para lograr ese propósito.

104. Asimismo, en la discusión de la Cámara de Diputados se precisó que una de las ventajas de "federalizar" este marco normativo era que "no habrán de suscitarse conflictos competenciales entre la Federación y las entidades federativas ... en lo concerniente a la investigación, exploración, explotación y conservación de los restos fósiles."<sup>23</sup>

105. Precisado lo anterior, es incuestionable que corresponde a la Federación de manera exclusiva legislar en materia de vestigios o restos fósiles, lo que implica que esta actividad regulatoria está completamente vedada para las entidades federativas.

106. Lo anterior tomando en cuenta que la competencia de los Estados, salvo mandato constitucional en sentido contrario, es de carácter residual, esto es, que se entiende reservado a las entidades federativas todo aquello que no esté expresamente conferido a la Federación (artículo 124 constitucional).

107. No obstante, a efecto de verificar si las piezas o los fragmentos con grabados inusuales en piedra caliza que contienen carbonato de calcio, objeto

<sup>22</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma. *Op. cit.* (Ver cita 20).

<sup>23</sup> Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, presentado el diecinueve de abril de dos mil ante la Cámara de Diputados (revisora).



de la regulación estatal reclamada, se encuentran inmersas dentro de la competencia federal en materia de vestigios y restos fósiles y si, por ende, el Estado de Nuevo León invadió o no la competencia expresamente conferida a la Federación, tal como lo sostiene el promovente o, por el contrario, aquéllas se encuentran excluidas como lo refieren las autoridades demandadas, resulta conveniente dilucidar qué se entiende por vestigios o restos fósiles.

108. Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, **vestigio** es: "Del lat. *vestigium*. 1. m. **huella** (señal del pie en la tierra); 2. m. **Memoria o noticia** de las acciones de los antiguos que se observa para la imitación y el ejemplo; 3. m. **Ruina, señal o resto** que queda de algo material o inmaterial; 4. m. **Indicio** por donde se infiere la verdad de algo o se sigue la averiguación de ello"; asimismo, define **fósil** cómo: "Del lat. *fossilis* 'que se obtiene cavando', der. de *fodere* 'cavar'. 1. adj. Dicho de una **sustancia de origen orgánico o de un resto de organismo**: Que está más o menos **petrificado y se encuentra por causas naturales en las capas terrestres**, especialmente si **pertenece a otra época geológica**. U.t.c.s.m.; 2. adj. Dicho de una **impresión, un vestigio o un molde**: Que **denota la existencia de organismos que no son de la época geológica actual**; m. desus. **Mineral o roca** de cualquier clase".

109. Si bien tales definiciones nos dan un panorama de lo que involucran los conceptos de vestigios o fósiles, es importante retomar lo expuesto en el proceso legislativo que culminó en el decreto de reforma de la fracción XXV del artículo 73 constitucional, publicado el veintiuno de septiembre de dos mil, a efecto de verificar si en la motivación de esta competencia el Constituyente esclareció dichos tópicos.

110. Así, se advierte que, en la exposición de motivos se precisó que los vestigios o restos fósiles son **evidencias** de seres vivos que habitaron el territorio del país en **épocas pretéritas**, las cuales "*subsisten en diferentes formas: restos óseos, dientes, conchas o tejidos vegetales, o bien, como impresiones de estructuras corporales producidas en materiales blandos, que luego se transformaron en piedra o fosilizado, localizados en la superficie o en las capas de la corteza terrestre ... evidencias de animales y plantas cuyas especies en la mayoría de los casos se han extinguido y por qué su exposición a diferentes elementos y circunstancias fueron sometidos a procesos de fosilización natural*



como el congelamiento, la momificación, la petrificación, el recubrimiento por ceniza, lodo o arena, etcétera".<sup>24</sup>

111. Cabe destacar que en el proceso legislativo multirreferido no se hizo distinción alguna en cuanto a los elementos, los componentes naturales, las sustancias o los minerales presentes en tales evidencias ni se precisó alguna época específica, sino que, por el contrario, se aludió en forma genérica a vestigios o restos fósiles de seres vivos que habitaron el territorio nacional en épocas pasadas, localizados en la superficie o en las capas de la corteza terrestre, lo que, por tanto, involucra evidencias o rastros de cualquier clase y tipo y en todos los periodos o etapas de la historia geológica.

112. En ese sentido, es incuestionable que los conceptos de vestigios o restos fósiles comprenden cualquier evidencia, rastro o indicio de seres vivos que habitaron el territorio nacional en épocas pasadas, que, sometidos a diversos procesos de fosilización natural, son localizados en la superficie o en las capas de la corteza terrestre, los cuales conforman el patrimonio paleontológico del país.

113. Patrimonio que, conforme a lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 28 Bis de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas,<sup>25</sup> son bienes propiedad de la Nación y sin excepción entran automáticamente en la esfera competencial de las autoridades federales.

114. Tomando en cuenta lo anterior, **este Tribunal Pleno concluye** que las piezas o los fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, sustraídas de rocas sedimentarias calizas con carbonato de calcio, se encuentran comprendidas dentro del concepto de vestigios o restos fósiles que conforman el patrimonio paleontológico propiedad de

<sup>24</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma. *Op. cit.* (Ver cita 20)

<sup>25</sup> **Artículo 27.** Son propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles."

**Artículo 28.** Para los efectos de esta Ley y su Reglamento, **las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los vestigios y restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico**, circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el Presidente de la República."



la Nación, por tanto, la normativa estatal impugnada que regula la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de aquéllas y prevé la creación del Comité Científico de Grabados Inusuales, encargado de promover su estudio y registro, invade la esfera de competencias de la Federación.

115. No es obstáculo para ello lo manifestado por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León en la justificación del decreto impugnado y que reitera en su contestación, en cuanto a que no se invade la competencia de la Federación porque las rocas sedimentarias calizas que contienen carbonato de calcio no son propiedad de la Nación, pues se exceptúan de la aplicación de la materia federal por disposición de los artículos 27 constitucional y 5, fracciones IV y V, de la Ley Minera al tratarse de rocas calizas utilizadas como materiales para la construcción cuya explotación se realiza por medio de trabajos a cielo abierto; y que no existe una declaratoria expedida por el presidente de la República ni por el Instituto Nacional de Antropología e Historia donde se establezca qué piezas, objetos, vestigios o fósiles deben considerarse de interés paleontológico, por lo que la regulación estatal no implica legislar sobre vestigios o restos fósiles ni monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, en tanto que tales manifestaciones parten de premisas erróneas.

116. Primero, porque el hecho de que el artículo 5, fracciones IV y V,<sup>26</sup> de la Ley Minera excluya del dominio de la Federación para efectos de exploración, explotación y aprovechamiento, las rocas o los productos de su descomposición que sólo se utilicen para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a ese fin y los productos derivados de la descomposición de las rocas que no necesiten trabajos subterráneos –dentro de los cuales se ubican las rocas calizas con carbonato de calcio– no implica que los vestigios o restos fósiles que se encuentren en aquéllos también estén exentos del régimen federal, pues, como ya se vio, la investigación, la protección, la conservación, la recuperación o la utilización del patrimonio paleontológico localizado en la superficie o en las capas de la corteza

<sup>26</sup> "Artículo 5o. Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley: ...

"IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;  
(Reformada, D.O.F. 28 de abril de 2005)

"V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y"



terrestre sólo compete al ámbito federal; máxime que sería dar un fin o utilidad distinto al que se encuentra sujeta la exclusión de esos materiales.

117. En cuanto al segundo argumento, debe decirse que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,<sup>27</sup> determinó que la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre vestigios o restos fósiles y monumentos arqueológicos es absoluta y no admite condición alguna.

118. Al respecto, se sostuvo que, de la génesis y evolución de la fracción XXV del artículo 73 constitucional se obtenía que la expresión condicional facultativa "cuya conservación sea de interés nacional" que quedó plasmada en el texto vigente se refiere únicamente a los monumentos artísticos e históricos.

<sup>27</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Javier Laynez Potisek, 6 septiembre de 2018, (por lo que hace a la parte no electoral).

En específico, se aprobó por **unanimidad de once votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 8), denominado "Patrimonio de la Ciudad", en sus partes primera, denominada "Sobre la obligación para el registro y catalogación del patrimonio (primer enunciado del numeral impugnado)", y segunda, denominada "Sobre la obligación de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado)", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas "El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en coordinación con el gobierno federal, y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial", "Esta misma ley establecerá la obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos", "artísticos" y "que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Y por **mayoría de nueve votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias", subapartado 8), denominado "Patrimonio de la Ciudad", en su parte segunda, denominada "Sobre la obligación de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado)", consistente en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en la porción normativa "históricos" de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los señores Ministros Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra.



119. Lo anterior, en tanto que del proceso de reforma constitucional que culminó en la incorporación a la Norma Fundamental de la facultad aludida se advertía que la propuesta inicial retomaba el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 2/32, en el sentido de que todos los monumentos arqueológicos son, por su propia naturaleza, de interés nacional. En consecuencia, en la iniciativa dicho "interés" se estableció como criterio definitorio solamente para los monumentos artísticos e históricos y para las poblaciones cuyo aspecto ameritara protección.

120. Sin embargo, durante la discusión de la iniciativa en ambas Cámaras, se descartó el último aspecto de la propuesta al considerar que no existían suficientes razones para creer que esos poblados formaran parte del patrimonio nacional y que requirieran ser excluidos de la soberanía y de las autoridades de las entidades federativas. Asimismo, antes de enviar la declaratoria de reforma constitucional aprobada para su publicación, por cuestión de estilo el Senado eliminó del texto la repetición de la frase "sobre monumentos" que seguía a la palabra "arqueológicos"; y la sustituyó por una coma. De este modo, aunque todos los tipos de monumentos sujetos a competencia exclusiva federal –arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional– finalmente se consolidaron en una sola frase, la expresión condicional facultativa "cuya conservación sea de interés nacional" se refirió únicamente a los monumentos artísticos e históricos.

121. Interpretación constitucional que se veía reflejada también en la clasificación que hace de dichos monumentos la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, ya que, por un lado, se establece que todos los monumentos arqueológicos –muebles e inmuebles– se consideran propiedad de la nación y quedan sujetos en todo momento a la competencia del legislador federal,<sup>28</sup> para estar sometidos al régimen de la Federación, en cambio, los monumentos artísticos e históricos necesitan: (I) estar determinados expresamente en esa ley, o bien (II) ser declarados como tales, de oficio o a petición de parte.<sup>29</sup> Es decir,

<sup>28</sup> **Artículo 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.** *Op. cit.* (ver nota 25)

<sup>29</sup> **Artículo 5 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.** "Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte."



con base en las clasificaciones que define la ley, las autoridades federales reconocidas por ella (Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Antropología e Historia o Instituto Nacional de Bellas Artes) hacen el análisis correspondiente para determinar si se emite la declaratoria respectiva a la que hace alusión el segundo supuesto, siguiendo el procedimiento establecido.<sup>30</sup>

122. Concluyendo así, en el referido precedente, que en términos de lo resuelto en la controversia constitucional 2/32, del proceso de reforma constitucional a la fracción XXV del artículo 73, así como de los artículos 27 y 28 Bis de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, era indudable que en el caso de los vestigios o restos fósiles y de los monumentos arqueológicos siempre existe un interés nacional que obliga a la Federación a hacerse cargo de su regulación de forma exclusiva.

123. En ese sentido, tal como lo ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que los vestigios o restos fósiles son bienes propiedad de la Nación, en todos los casos, sin excepción, entran automáticamente en la esfera competencial del Congreso de la Unión, por lo que en relación con este tipo de bienes no es aplicable ni necesaria la condición de un "interés nacional" que permita la regulación exclusiva de la Federación y, por tanto, prohíba toda actividad legislativa de las entidades federativas, como de manera desacertada lo señala el Poder Legislativo.

124. Corolario a lo anterior, los bienes paleontológicos que las normas impugnadas pretenden regular son facultad exclusiva de la Federación y, por tanto,

---

<sup>30</sup> **Artículo 5 Ter de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.** "La expedición de las declaratorias a las que se refiere la presente Ley se sujetará al siguiente procedimiento:

"I. Se iniciará de oficio o a petición de parte, de conformidad con el acuerdo que al respecto emita el Presidente de la República o el Secretario de Educación Pública, por conducto del titular del Instituto competente, según corresponda, y será tramitado ante este último.

"Tratándose de declaratorias seguidas a petición de parte, el Instituto competente revisará si la solicitud respectiva reúne los requisitos señalados en el artículo que antecede, en cuyo caso se admitirá a trámite. En caso contrario, dentro de un plazo de diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, el Instituto competente prevendrá por una sola vez al promovente para que subsane las omisiones dentro del término de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación. Transcurrido el término sin que la prevención haya sido desahogada, el trámite será desechado. ..."



cualquier tipo de participación ulterior de las entidades federativas en relación con aquéllos está determinada única y exclusivamente por el Congreso de la Unión en la ley reglamentaria de la materia.

125. Resulta aplicable a lo anterior, por analogía, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial, de rubro: "MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS CUYA CONSERVACIÓN SEA DE INTERÉS NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES EXCLUSIVAS PARA LEGISLAR EN LA MATERIA."<sup>31</sup>

126. En virtud de las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno concluye que, tomando en cuenta que los Estados tienen vedada la facultad de legislar sobre cualquier aspecto relacionado directamente con la materia de vestigios o restos fósiles, es incuestionable que el Estado de Nuevo León invade la competencia exclusiva de la Federación al establecer un régimen para la investigación, el registro, el rescate, la disposición y la protección de piezas o fragmentos con grabados inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica localizados en esa entidad, sustraídas de rocas sedimentarias calizas, cuyo grabado contiene carbonato de calcio, que en realidad, forma parte del patrimonio paleontológico del país, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución General.

127. No se inadmite que los artículos 4o., fracción III, 40 y 57 Bis del referido ordenamiento señalan que se exceptúan de su aplicación a los *fósiles* regulados en la legislación federal aplicable a la materia; sin embargo, como ya se estableció con anterioridad, en todos los casos y sin excepción alguna, los vestigios o restos fósiles son bienes propiedad de la Nación y entran automáticamente en la esfera competencial de la Federación.

<sup>31</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 14/2012, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 343, registro digital: 160033, de texto: "El artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; esto es, sólo confiere atribuciones a la Federación, por conducto de su órgano legislativo y a través de la ley que al efecto expida, para establecer o no la posibilidad de que los Estados y los Municipios, en cuyo territorio se encuentren dichos bienes, intervengan, así como la forma en que deberán hacerlo."





128. En tales condiciones, ante lo **fundado del concepto de invalidez**, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 4o., fracción III Bis, 9o., fracción III, 24 bis, 24 bis 1, 24 bis 2, 40, en la porción "o en su caso del Comité Científico de Grabados Inusuales para los efectos de lo establecido en el Capítulo V Bis de la presente Ley. Se exceptúan de lo anterior, los fósiles regulados por la legislación federal aplicable a la materia" y, 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, contenidos en el Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

## VIII. EFECTOS

129. **Declaratoria de invalidez.** Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y los efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, y 42, párrafo primero, del mismo ordenamiento legal, en concordancia con el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, se precisa que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene **efectos generales**, toda vez que la presente resolución versa sobre disposiciones generales de un Estado impugnadas por la Federación y se aprobó por una mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros de este Tribunal Pleno.

130. **Extensión de efectos de invalidez.** En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de los preceptos invalidados; consecuentemente, la declaratoria de invalidez decretada debe extenderse a los **artículos transitorios segundo**, en su porción normativa "para integrar al Comité Científico de Grabados Inusuales", y **tercero**, en su porción normativa "para el funcionamiento del Comité Científico de Grabados Inusuales", del Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

131. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nuevo León.



132. **Publicación de la sentencia.** En atención a lo previsto en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria, esta resolución deberá publicarse en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

## IX. DECISIÓN

133. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 4o., fracción I, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II y IV, y 26 de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, en términos del apartado VI de la presente resolución.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 4o., fracción III Bis, 9o., fracción III, 24 bis, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 40, en su porción normativa "o en su caso del Comité Científico de Grabados Inusuales para los efectos de lo establecido en el Capítulo V Bis de la presente Ley. Se exceptúan de lo anterior, los fósiles regulados por la legislación federal aplicable a la materia", y 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, conforme a lo determinado en el apartado VII de este fallo.

CUARTO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos transitorios segundo, en su porción normativa "para integrar al Comité Científico de Grabados Inusuales", y tercero, en su porción normativa "para el funcionamiento del Comité Científico de Grabados Inusuales", del Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con su apartado VIII.



QUINTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, como se puntualiza en el apartado VIII de esta determinación.

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

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

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

#### **En relación con los puntos resolutiveos primero y segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los antecedentes y trámite de la demanda, así como de los apartados I, II, III, IV, V y VI, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y de sobreseimiento.

#### **En relación con el punto resolutiveo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek por razones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 4o., fracción III Bis; 9o., fracción III; 24 Bis; 24 Bis 1; 24 Bis 2; 40, en su porción normativa "o en su caso del Comité Científico de Grabados Inusuales para los efectos de lo establecido en el capítulo V Bis de la presente ley. Se exceptúan de lo anterior, los fósiles regulados por la legislación federal aplicable a la materia" y 57 Bis de la Ley del



Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció sendos votos aclaratorio y concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos transitorios segundo, en su porción normativa "para integrar al Comité Científico de Grabados Inusuales", y tercero, en su porción normativa "para el funcionamiento del Comité Científico de Grabados Inusuales", del Decreto Número 382, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, a favor del proyecto original, y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, al Congreso del Estado de Nuevo León. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

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



La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

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

Firman la Ministra presidenta y el Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con número de registro digital: 29425.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto aclaratorio y concurrente** que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 13/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veintisiete de febrero de dos mil veintitrés se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el presidente de la República, por conducto del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en contra de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, específicamente el Decreto Número 382, al reformarse y adicionarse los artículos 4o., fracciones I y III Bis, 8o., fracciones VI, VII y VIII, 9o., fracciones II, III y IV, 24 Bis, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 26, 40 y 57 Bis, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

Coincido con el sentido de la decisión adoptada, por cuanto se declaró la invalidez de las disposiciones antes señaladas (exceptuando, los fósiles regulados por la legislación federal aplicable a la materia y el artículo 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León).



No obstante, considero pertinente aclarar mi postura y expresar otros razonamientos para justificar esa decisión:

La sentencia se sustenta en el precedente de este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**,<sup>1</sup> en que se precisó que los vestigios o restos fósiles son bienes propiedad de la Nación, en todos los casos, sin excepción, y que entran automáticamente en la esfera competencial del Congreso de la Unión. Esto quiere decir que en relación con este tipo de bienes no es aplicable ni necesaria la condición de un "interés nacional" en la conservación que permita la regulación exclusiva de la Federación y, por tanto, prohíba toda actividad legislativa de las entidades federativas.

En dicho precedente, en el apartado B, denominado "IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON INVASIÓN DE COMPETENCIAS.", subapartado 8), denominado "Patrimonio de la Ciudad", en su parte segunda, denominada "Sobre la obligación de preservación", se decretó la invalidez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas "arqueológicos" así como "y paleontológicos", de la Constitución Política de la Ciudad de México. **Voté en contra de ese pronunciamiento**, pues estimé que la Constitución Local no invadía ninguna competencia, ya que, el numeral 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, reconoce expresamente la participación de las entidades federativas en la **restauración y conservación** de este tipo de monumentos (paleontológicos y bienes arqueológicos) debido a que, en concreto, el artículo 7o., establece que "*Las autoridades de las entidades federativas y Municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia*".

No obstante ese criterio externado por mi parte, no se contrapone a lo resuelto en el presente asunto.

En efecto, el criterio de la suscrita está en función de que, si en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se establece la posibilidad de participar a las entidades federativas en diversas actividades relacionadas con los monumentos arqueológicos o **paleontológicos**,<sup>2</sup> le es

<sup>1</sup> Resuelta el 6 de septiembre de 2018.

<sup>2</sup> En el caso se reitera que –como lo precisa la sentencia– dentro de **monumentos paleontológico** se pueden considerar los vestigios o restos fósiles, como lo son las piezas o fragmentos con grabados



disponible al legislador local replicar esas actividades u obligaciones ya que, al reconocerlas en su legislación, no invade ninguna competencia del Congreso de la Unión.

De tal suerte que, concuerdo con la sentencia que nos ocupa porque, de la lectura de las disposiciones impugnadas, no se advierte alguna relativa a las actividades relacionadas con la **protección y conservación** del patrimonio paleontológico a que hace alusión el artículo 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, **único supuesto en el que –acorde a mi criterio– tendría cabida a la participación de las entidades federativas**, con la condicionante de que esa participación sea mediante el otorgamiento previo de un permiso.

En efecto, del contenido de los artículos 4o., fracción III Bis, 9o., fracción III, 24 Bis, 24 Bis 1, 24 Bis 2, 40 y 57 Bis de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León –aquí impugnados–, sólo se advierte la regulación relacionada con los vestigios de *rocas con grabados inusuales* en cuanto a su *investigación, evaluación, estudio, registro, determinación de los puntos estratégicos* en que se encuentren, *trabajos de excavación* para su rescate y *emisión de la declaratoria de adscripción y autorización* de su salida temporal del territorio del Estado de Nuevo León, así como la creación del Comité Científico de Grabados Inusuales, al que se atribuye competencia para tal *estudio y registro*. Actividades de las que no es posible advertir que alguna esté relacionada con la **restauración y conservación** de dichos vestigios, en que sería permisible la intervención de las entidades federativas –previo permiso– y a que hace alusión el artículo 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas.

Bajo esa perspectiva, si en el caso, las disposiciones impugnadas en mención regulan aspectos en que no está prevista la intervención de las entidades federativas

---

inusuales de seres vivos que habitaron el planeta en la época cretácica, a que hacen alusión las disposiciones impugnadas de la legislación de Nuevo León. Lo que incluso, se confirma de la lectura del artículo 28 Bis de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas: **"Artículo 28 Bis.** Para los efectos de esta Ley y de su Reglamento, las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los **vestigios o restos fósiles** de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el Presidente de la República."



conforme a la citada ley federal; entonces, entran en el ámbito de atribuciones exclusivas previstas en el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución, en materia de patrimonio paleontológico y, por ende, no le era disponible al legislador del Estado de Nuevo León, emitir regulación al respecto.

En ese orden de ideas, estimo que, los aludidos preceptos de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León, sí invaden la competencia exclusiva que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de patrimonio paleontológico. Por lo que estoy de acuerdo, en el sentido de que debe declararse su invalidez, pero por las razones antes expresadas, que son acordes con mi criterio expresado en la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**.

Finalmente, en cuanto a la invalidez por extensión de efectos que se determinó respecto de los artículos transitorios segundo, en su porción normativa "*para integrar al Comité Científico de Grabados Inusuales*", y tercero, en su porción normativa "*para el funcionamiento del Comité Científico de Grabados Inusuales*", del decreto impugnado, considero que dicha declaratoria debió ser por la totalidad de tales disposiciones transitorias, dado que la convocatoria y la emisión de los lineamientos a que refieren únicamente tienen razón de ser con motivo de la existencia de dicho Comité pero, derivado de la invalidez que se ha decretado en cuanto a la previsión del mismo, ningún sentido tendría que prevaleciera el resto de tales disposiciones, como se ilustra a continuación:

*"SEGUNDO. El Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León deberá emitir la **convocatoria** pública para integrar al Comité Científico de Grabados Inusuales dentro de los noventa días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.*

*"TERCERO. El Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, **emitirá los lineamientos** para el funcionamiento del Comité Científico de Grabados Inusuales."*

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con número de registro digital: 29425.





El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO (CONVOCATORIA PARA LA DESIGNACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA (ARTÍCULO 59, FRACCIÓN LXXV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA QUE PRESIDE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA, PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ESE TRIBUNAL (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA TITULARIDAD DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO**



**DE OAXACA, CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO JERÁRQUICAMENTE AL PODER EJECUTIVO LOCAL.**

**VII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**VIII. TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCALES. LA DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL POR PARTE DE LOS CONGRESOS LOCALES RESULTA CONTRARIA A LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 72 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 2506, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL REFERIDO DECRETO Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SEÑALADAS, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA).**

**IX. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA. LA DESIGNACIÓN DE SU TITULAR POR EL CONGRESO DEL ESTADO AFECTA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE DICHO TRIBUNAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 72 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 2506, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL REFERIDO DECRETO Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SEÑALADAS, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN**



DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA).

**X. TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA. OBLIGACIÓN DE REALIZAR MODIFICACIONES Y ADECUACIONES REGLAMENTARIAS PARA CUMPLIR CON EL DECRETO DE REFORMAS RESPECTIVO SIN PREVER LA FACULTAD DECLARADA INCONSTITUCIONAL (ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 2506 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL SIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 72 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 2506, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL REFERIDO DECRETO Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SEÑALADAS).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 122/2021. TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA. 2 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA. PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

## ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8



II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS</b>	<p>Se tienen como actos impugnados:</p> <p>a) El artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p> <p>b) El artículo 72 Bis y transitorios cuarto y quinto del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.</p> <p>c) La convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.</p> <p>Se sobresee respecto del acto identificado con el inciso c), al no encontrarse demostrada en autos su existencia.</p>	8
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	<p>La demanda de controversia es oportuna respecto de la norma identificada con el inciso b).</p> <p>Respecto de la impugnación del acto señalado con el inciso a), se sobresee por extemporánea.</p>	10
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	13
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, con excepción del secretario general de Gobierno.	13
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	No se hizo valer ni se advierte de oficio causa de improcedencia diversa a las advertidas en el apartado de precisión de la norma o acto impugnados y de oportunidad.	15



<p>VII.</p>	<p><b>ESTUDIO DE FONDO Parámetro de regularidad constitucional</b></p>	<p>La designación directa y unilateral por parte del Congreso Local de la persona titular del Órgano Interno de Control de un Tribunal Local, afecta su autonomía e independencia. Se declara la invalidez del artículo 72 Bis y del artículo transitorio cuarto impugnados, que establecen que la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del tribunal actor será designada por el Congreso. Por otro lado, se reconoce la validez del artículo transitorio quinto.</p>	<p>15</p>
<p>VIII.</p>	<p><b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b></p>	<p>Se declara la invalidez del artículo 72 Bis y del artículo transitorio cuarto del Decreto 2506, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de agosto de dos mil veintiuno. Por extensión, se declara la invalidez de los efectos de los actos de aplicación de las disposiciones invalidadas. Asimismo, se precisa que lo dispuesto en el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, debe entenderse en el sentido de que no es aplicable respecto del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad.</p>	<p>31</p>
	<p><b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b></p>	<p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.</p>	<p>32</p>



IX	DECISIÓN	Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. Se sobresee respecto de la convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, y en relación con el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Se reconoce la validez del artículo quinto transitorio del Decreto número 2506, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el siete de agosto de dos mil veintiuno. Se declara la invalidez del artículo 72 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, así como del artículo cuarto transitorio del referido decreto y, por extensión, la de los efectos de los actos de aplicación de las disposiciones señaladas. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	32
----	----------	--	----

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 122/2021, promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, contra actos del Congreso Local y otras autoridades.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Manuel Velasco Alcántara, ostentándose como Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca presentó controversia constitucional por escrito recibido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** El tribunal actor expuso en su demanda los siguientes conceptos de invalidez:

a. El tribunal actor considera que las normas impugnadas invaden sus facultades en materia de administración, vigilancia y disciplina internas. Al facultarse al Congreso del Estado para designar al titular del Órgano Interno de Control del tribunal, se atenta contra el principio de autonomía e independencia judicial consagrado en los artículos 17, párrafo séptimo, 94 y 116, fracciones III y V, de la Constitución Federal, ya que el actor cuenta con facultades exclusivas para resolver internamente lo vinculado con su administración, vigilancia y disciplina.

Después de hacer referencia a los extremos y alcances de los principios de autonomía e independencia judicial, el actor señala que éstos son aplicables a los tribunales de justicia administrativa, ya que en términos de los artículos 73, fracción XXIX-H y 116, fracción V, de la Constitución Federal, sus funciones son materialmente jurisdiccionales, pues se orientan a dirimir controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares; imponer sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, así como a los particulares que incurran en actos vinculados con aquéllos.

En el caso particular del tribunal actor, en términos del artículo 114 Quáter de la Constitución de Oaxaca, es la máxima autoridad jurisdiccional del Estado en materia de fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidad de servidores públicos y combate a la corrupción e impartición de justicia administrativa. Para el actor, la Constitución Local en la norma impugnada no faculta al Congreso del Estado para designar al titular del Órgano Interno de Control del Tribunal promo-



vente, sino que el órgano legislativo se arrogó esa facultad con la emisión del decreto de reformas de la ley orgánica impugnado.

Precisa que del dictamen legislativo correspondiente se desprende que la norma impugnada de la Ley Orgánica pretendió armonizarla con lo dispuesto en el artículo 59, fracción LXXV (también impugnado) de la Constitución Local, en atención a que el Tribunal de Justicia Administrativa ya no pertenecía a la estructura del Poder Judicial del Estado, sino que ahora guardaba la naturaleza de órgano autónomo.

En el esquema de designación establecido en la Constitución Local indebidamente se generaliza a todos los órganos autónomos, cuando de manera alguna aplica al Tribunal de Justicia Administrativa. En términos del régimen transitorio de la Constitución Local relativo al decreto impugnado, sólo se habilitó al Legislativo para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos aludidos en el artículo 114 de la Constitución, siendo que el Tribunal de Justicia Administrativa encuentra su base en el artículo 114 Quáter.

Esa distinción reconoce implícitamente que la conversión del tribunal actor en un órgano autónomo no implica que se pueda equiparar, sin más, a un órgano de ese tipo, pues el diseño normativo para la designación del Órgano Interno de Control debe ser respetuoso de la autonomía e independencia judicial.

Existen razones de peso que evidencian la necesidad de implementar sistemas robustos que garanticen el acceso a la justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Federal. La sociedad está interesada en que los juzgadores estén exentos de cualquier presión política o fáctica que ponga en entredicho su imparcialidad, como podría ser la imputabilidad de responsabilidad administrativa por parte de un órgano con injerencia del Poder Legislativo.

Con la facultad arrogada por el Congreso se materializa la invasión de las atribuciones del tribunal para resolver desde el fuero interno toda cuestión vinculada con su administración, vigilancia y disciplina. A su vez, ello trastoca la independencia del tribunal, pues implica que se estará a expensas de las decisiones





que en esas materias adopte un órgano dirigido por una persona designada por el Legislativo. Se invoca la tesis del Tribunal Pleno, de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES."

El actor hace referencia a que, en el precedente citado en el proceso legislativo, la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada, se analizó una cuestión distinta a la impugnada, pues sólo se estudió la ratificación hecha por el Congreso del titular del Órgano Interno de Control, nombrado por el Poder Judicial. Además, también resalta que en el caso de Oaxaca las funciones de ese órgano no se limitan a la fiscalización de ingresos y egresos, sino que incluye la vigilancia y disciplina del tribunal.

**b.** El actor sostiene que las normas impugnadas de la ley orgánica exceden lo dispuesto por la Constitución Local. El sentido literal del transitorio tercero de reformas a la Constitución Local no incluyó a los órganos previstos en los artículos 114 Bis, 114 Ter y 114 Quáter de esa legislación. De ahí que las normas impugnadas contravengan y excedan el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Local.

**c.** La facultad que se arrogó el Congreso contraría la progresividad que debe observar en la consecución del principio de autonomía e independencia judicial como mecanismo para garantizar el acceso a la justicia. Se invoca la tesis del Tribunal Pleno, de rubro: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY."

Finalmente, el actor señala que previo a que se emitieran las normas impugnadas de la Ley Orgánica, el Congreso reconoció autonomía y facultó al Pleno del tribunal actor para designar, remover y acordar a propuesta de su presidente al director de Control Interno, lo cual era respetuoso del principio de autonomía e independencia judicial. Por lo que la modificación impugnada implicó un detrimento en ese progreso al introducir un cambio en el diseño institucional del Tribunal de Justicia Administrativa.



3. **Admisión y trámite.** En auto de quince de octubre de dos mil veintiuno el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá admitió a trámite la controversia; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca; y se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

4. **Contestación del Poder Legislativo.** La presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Oaxaca únicamente se limitó a señalar que es cierta la emisión de los decretos impugnados; asimismo, señala que no es cierto que se haya emitido la convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del tribunal actor, por lo que solicita el sobreseimiento de la presente controversia.

5. **Contestación del Poder Ejecutivo.** El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en representación del titular del Poder Ejecutivo, señala que este último al promulgar y publicar los decretos controvertidos lo hizo de acuerdo con lo establecido en los artículos 52, 53, fracción II y 58 de la Constitución Local. Es decir, los actos impugnados al titular del Poder Ejecutivo fueron en cumplimiento a su intervención en los procesos de creación y reforma de leyes.

6. Refiere que la controversia constitucional es improcedente ya que el gobernador cumplió con su obligación constitucional de promulgar y publicar los decretos en cuestión. En el caso se actualiza la improcedencia de la acción porque los actos atribuidos al Poder Ejecutivo no existen, es decir, no tienen las consecuencias jurídicas planteadas por la actora, lo cual se corrobora con los ejemplares del Periódico Oficial del Estado.

7. **Contestación del secretario general de Gobierno.** El subsecretario Jurídico y Asuntos Religiosos de la Secretaría General de Gobierno señala que el refrendo que se realizó a los decretos impugnados fue con base en las atribuciones que le confieren los artículos 58 de la Constitución Local, 34, fracciones XIX y XLII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 9, fracción XII, del reglamento interno de la secretaría que representa.



8. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló opinión en este asunto.

9. **Alegatos.** El Magistrado presidente del tribunal actor formuló alegatos por escrito recibido en este Alto Tribunal el veintidós de marzo de dos mil veintidós, en los cuales se refirió a las contestaciones de los demandados, en los siguientes términos.

- La ausencia de convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal actor no se traduce en la improcedencia de la controversia, ya que su emisión es un acto futuro de realización inminente, por lo que en estricto sentido ello podría verificarse en cualquier momento. Lo anterior, debido a que en los decretos impugnados subsiste la obligación del Congreso de hacer la designación y, porque los términos en los que fue otorgada la suspensión en esta controversia, facultan al Congreso Local a emitir la convocatoria.

- Resulta irrelevante que todavía no se haya emitido la convocatoria, ya que los decretos impugnados invaden las facultades del tribunal en violación a los principios de autonomía e independencia judicial, siendo la convocatoria y designación del titular del Órgano Interno de Control una mera consecuencia de su vigencia. Insiste en que el decreto de reformas a la Constitución Local no causó perjuicio al momento de su emisión, sino hasta que se llevaron a cabo las reformas impugnadas de la ley orgánica.

- El actor alega que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, como lo sostienen los demandados, en virtud de que dicho precepto se refiere a la existencia de procedimientos seguidos en forma de juicio, máxime que no existen recursos ordinarios para reclamar la invalidez de los decretos y la convocatoria en función de la violación al principio de autonomía judicial.

- Por otro lado, el actor se refiere a las causas de improcedencia invocadas por el gobernador y el secretario General de Gobierno, previstas en las fracciones V y VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria. Aduce que la primera de las fracciones se refiere a la improcedencia por cesación de efectos, lo cual no tiene



nada que ver con los argumentos esgrimidos por la autoridad demandada, sin embargo; los efectos persisten. En otro aspecto, es falso que los actos atribuidos al gobernador no existan, incluso al contestar la demanda se reconoció su existencia. El actor precisa que si bien no se duele por vicios propios de los decretos impugnados, la ley reglamentaria prevé en su artículo 10, fracción II, que tiene el carácter de demandado el órgano emisor y promulgador de la norma general, y fue en esa medida que fueron señaladas como autoridades demandadas. De ahí que la secretaría demandada sí cuente con legitimación pasiva en la presente controversia como órgano derivado.

10. **Cierre de la instrucción.** En auto de veintitrés de marzo de dos mil veintidós el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos del Magistrado presidente del tribunal actor y declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, toda vez que la controversia constitucional fue promovida por un órgano constitucional autónomo local, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, contra actos del Poder Legislativo y otras autoridades de esa entidad, demandando la invalidez de diversas normas locales por vulnerar la Constitución Federal.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS

12. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, en la sentencia debe establecerse la fijación de las normas generales o actos objeto de la controversia constitucional, y en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

13. De la lectura integral de la demanda se advierte que el tribunal actor señala como actos impugnados los siguientes:



a) El artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reformado mediante Decreto 1611, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el diez de noviembre de dos mil dieciocho.

b) Artículo 72 Bis, así como los artículos transitorios cuarto y quinto del Decreto 2506, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.

c) El acto futuro de realización inminente consistente en la convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal en términos del artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas de la ley orgánica, el cual –en su momento– configurará el primer acto de aplicación de los decretos cuya invalidez se demanda.

14. Ahora bien, la existencia de los actos impugnados identificados anteriormente con los incisos a) y b) se encuentra plenamente acreditada con las documentales exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado. Específicamente, de los ejemplares del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fechas diez de noviembre de dos mil dieciocho y siete de agosto de dos mil veintiuno, se advierte la publicación de los decretos 1611 y 2506, de los cuales forman parte las normas impugnadas.

15. Por lo que hace al acto antes identificado con el inciso c), cabe precisar que el tribunal actor lo impugnó como un acto de inminente realización, siendo que éste aún no se emite. Lo que se corrobora de la contestación del Poder Legislativo demandado, en la que señala que al momento de contestar la demanda aún no se había emitido la convocatoria para designar a la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca y, por ende, consideró improcedente la controversia y solicitó su sobreseimiento.

16. En ese sentido, al no encontrarse demostrada en autos la existencia de este acto impugnado, lo procedente es **sobreseer** la controversia constitucional,



respecto de la posible emisión de la convocatoria para designar al titular del Órgano Interno de Control del Tribunal actor, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>1</sup>

### III. OPORTUNIDAD

17. En términos del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover la controversia constitucional es de treinta días, en tratándose de normas generales, contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

18. Por una parte, el Decreto 2506, que contiene los artículos 72 Bis y transitorios cuarto y quinto impugnados de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de agosto de dos mil veintiuno. El plazo para su impugnación **corrió del nueve de agosto al veintiuno de septiembre de ese año**, en términos de lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> en relación con los diversos 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> así como el punto segundo del

<sup>1</sup> "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y, ..."

<sup>2</sup> "Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...

"II. Se contarán sólo los días hábiles; y,

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>3</sup> "Artículo 3. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5o. de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."



Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>4</sup>

19. Entonces, si la demanda de controversia constitucional se recibió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, es claro que resulta **oportuna**.

20. Por otra parte, la demanda de controversia es **extemporánea** respecto de la impugnación del artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ya que ese artículo se emitió por Decreto 1611, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el diez de noviembre de dos mil dieciocho, siendo que la demanda se presentó hasta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, por lo que es evidente que el plazo legal de treinta días para impugnar ese artículo transcurrió en exceso. Considerando que debe tomarse en cuenta la publicación porque en el caso no existe un acto concreto de aplicación.

21. No es impedimento para concluir la extemporaneidad de la demanda sobre este acto lo argumentado por la parte actora en el sentido de que el artículo impugnado de la Constitución Local le causó perjuicio hasta que se emitió el Decreto 2506 relacionado con las normas impugnadas de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, pues más bien son los artículos legales los que le ocasionan la afectación, en particular el artículo 72 Bis, que establece la facultad del Congreso de Oaxaca para designar al titular del Órgano Interno de Control del tribunal actor, que es justamente lo que se resolverá en el fondo de la presente controversia constitucional.

22. Aunado a que el análisis de regularidad constitucional debe hacerse frente a la Constitución Federal, no de normas locales. Es decir, se verificará si el artículo 72 Bis y los transitorios, vulneran la Constitución Federal.

<sup>4</sup> "PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse. ..."



23. Además, para que pueda considerarse aplicada la norma impugnada de la Constitución Local, tendría que haberse individualizado a la situación particular del promovente. Es decir, si la norma prevé que es facultad del Congreso Local designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros a los órganos de control interno de los órganos autónomos reconocidos en dicha Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos, para considerar la materialización de la norma se requiere que el Congreso hubiera designado al Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

24. En ese sentido, si no ha sido designado el titular del Órgano Interno de Control, es dable concluir que la norma constitucional debió haberse impugnado dentro del plazo establecido a partir de su publicación.

25. Por tanto, de conformidad con los artículos 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, lo procedente es **sobreseer** en la controversia respecto del artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, emitido mediante Decreto 1611, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el diez de noviembre de dos mil dieciocho.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

26. La demanda fue presentada por parte legítima. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para hacerlo en términos de las normas que lo rigen.

27. Por su parte, el artículo 20, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca,<sup>5</sup> dispone que es atribución del Magistrado presidente representar legalmente a dicho órgano. En el caso, la demanda fue presentada por Manuel Velasco Alcántara, en su carácter de Magistrado

<sup>5</sup> Artículo 20. Son atribuciones y obligaciones del presidente:  
"I. Representar legalmente al tribunal: ..."





presidente del tribunal referido, cargo que acredita con copias certificadas tanto de su nombramiento como Magistrado, como del acta de la sesión en la que fue designado Magistrado presidente del órgano jurisdiccional. Por lo que quien presenta la demanda de controversia constitucional, en representación del tribunal actor, está facultada para tal efecto.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

**28. V.1. Congreso del Estado de Oaxaca.** Tiene legitimación pasiva el Poder Legislativo de Oaxaca dado que la ley orgánica de ese órgano dispone que la representación legal del Congreso Local es una atribución de la presidencia de la Junta de Coordinación Política.<sup>6</sup> Al presente asunto comparece Laura Estrada Mauro, ostentándose como presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, lo cual acredita con copia certificada del acta de sesión ordinaria de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, en la que protestó el cargo. En ese sentido, quien compareció en representación del Congreso demandado cuenta con las atribuciones para ese fin.

**29. V.2. Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** También cuenta con legitimación el Poder Ejecutivo de la entidad federativa, en virtud de que la ley orgánica de ese Poder dispone en el artículo 49, fracción VI, que a la Consejería Jurídica del Gobierno de Oaxaca le corresponde representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que aquél sea parte.<sup>7</sup> Quien compareció a esta controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo fue José Octavio Tinajero Zenil, ostentándose como consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca,

<sup>6</sup> Artículo 49. Son atribuciones de la presidencia de la Jucopo: ...

"III. Tener la representación Legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que considere oportuno; ..."

<sup>7</sup> Artículo 49. ...

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte; ..."



lo cual demuestra con copia certificada del nombramiento respectivo expedido por el gobernador de la entidad. De ahí que quien comparezca en representación del Poder Ejecutivo demandado cuente con las facultades para tal efecto.

30. **V.3. Secretario General de Gobierno de Oaxaca.** A esta controversia comparece en representación del titular de la Secretaría General de Gobierno, Juan Enrique Lira Vásquez, quien se ostenta como subsecretario Jurídico y Asuntos Religiosos de esa secretaría, carácter que acredita con copia certificada de su nombramiento.

31. Sin embargo, en atención a que este ente jurídico es un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo local, resulta improcedente reconocerle legitimación pasiva en esta controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en términos de la jurisprudencia P./J. 84/2000,<sup>8</sup> de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO

32. En el apartado de precisión de las normas, actos u omisiones impugnadas se determinó sobreseer la controversia respecto al acto consistente en la convocatoria para designar a la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, toda vez que en autos no se encuentra plenamente demostrada su existencia. Mientras que en el apartado de oportunidad se determinó sobreseer por extemporánea la controversia por lo que hace a la impugnación del artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Local.

33. Siendo que las partes no hicieron valer alguna otra causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, y este Alto Tribunal tampoco lo advierte de oficio, procede realizar el estudio de fondo.

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967 y registro digital: 191294.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

34. El problema jurídico a resolver en el presente asunto se relaciona con analizar la constitucionalidad del artículo 72 Bis y transitorios cuarto y quinto impugnados de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, preceptos legales que prevén que la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca sea designada, directa y unilateralmente, por el Congreso Local. A juicio de la parte actora, entre otras razones, con dichas disposiciones se afecta la autonomía e independencia del tribunal e invade las facultades propias para regular su funcionamiento.

35. Para responder al cuestionamiento planteado, resulta necesario tener presentes algunas de las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales sobre división funcional y evolutiva de poderes; tribunales locales de justicia administrativa; la afectación a la división funcional de competencias constitucionales y la designación de órganos internos de control de los entes públicos estatales.

### Parámetro de regularidad constitucional

36. **División funcional y evolutiva de poderes.** El artículo 49<sup>9</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo (salvo las excepciones que la propia Constitución prevé). De igual forma, en el artículo 116<sup>10</sup> se dispone que el poder público de los Estados se dividirá para su ejerci-

<sup>9</sup> "Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

<sup>10</sup> "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."



cio en los mismos tres rubros, también con la restricción de que dos o más de ellos no se reúnan en una sola persona o corporación, y que el Legislativo no se deposite en un solo individuo.

37. Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de división poderes es un principio evolutivo, con un contenido flexible, que debe adaptarse a cada momento histórico, para proyectar su ideal regulativo de "pesos y contrapesos" a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.<sup>11</sup> Asimismo, se ha concluido que las implicaciones normativas del principio de división de poderes no se logran mediante una interpretación literal del texto del artículo 49 constitucional.<sup>12</sup>

38. Con motivo de esa evolución del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas, a las Constituciones Federal y Locales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.<sup>13</sup>

39. Con la creación de este tipo de órganos autónomos, no se altera la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su misión

<sup>11</sup> Controversia constitucional 117/2014, párrafo 306.

<sup>12</sup> "DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, página 231 y registro digital: 189106.

<sup>13</sup> "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871 y registro digital: 170238.



principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

40. Las características elementales de estos órganos es que deben a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; **c) contar con autonomía e independencia funcional** y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

41. **Tribunales locales de justicia administrativa.** En particular, respecto de los tribunales locales de justicia administrativa, el artículo 116<sup>14</sup> de la Constitución Federal establece las normas conforme a las cuales se sujetarán las entidades federativas en su organización. En la fracción V<sup>15</sup> de ese precepto se mandata que las Constituciones Locales establezcan Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de **plena autonomía** para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

42. Desde la propia Constitución Federal se otorga competencia a estos Tribunales Locales para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran

<sup>14</sup> **Artículo 116.** ... Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ..."

<sup>15</sup> "V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales."



en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

43. La autonomía e independencia funcional, en el caso del tribunal actor, se replica en la Constitución del Estado de Oaxaca, al disponer en el artículo 114 Quáter que el Tribunal de Justicia Administrativa local "estará dotado de **plena autonomía** para dictar sus fallos, establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y su presupuesto".

44. **Afectación a la división funcional de competencias constitucionales.** Este Tribunal Pleno ha considerado que para no vulnerar la división funcional de competencias constitucionales los diversos poderes o entes públicos se encuentran obligados a observar tres prohibiciones implícitas que involucran diversos grados de afectación: a) no intromisión, b) no dependencia y c) no subordinación entre ellos.<sup>16</sup>

45. La intromisión corresponde a la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. Constituye el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse, basta con que uno de los poderes se inmiscuya en una cuestión que le sea ajena. Sin embargo, la intromisión no implica que el poder que se entromete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica.

46. Este primer límite del principio de división de poderes solamente marca la frontera entre la violación y el respeto a tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u

<sup>16</sup> "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital: 180648.



órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

47. La dependencia es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que sólo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante.

48. La dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. Sin embargo, la dependencia es una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción distintos que pueden tomarse.

49. Por último, el término subordinación significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien; en tal contexto, se trata del tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante, lo que impide la elección de un curso de acción.

50. **Designación de órganos internos de control.** Por su parte, el artículo 108, fracción III, penúltimo y último párrafos, constitucional, establece la designación de los órganos internos de control. Se ordena que los entes públicos estatales cuenten con órganos internos de control que tienen, en el ámbito de competencia local, las siguientes atribuciones:

- Prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;



- Sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa (es decir, las no graves);
- Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; y,
- Presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

51. Este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017,<sup>17</sup> reconoció que a raíz de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción –publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince– se modificaron diversos preceptos de la Constitución Federal, con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

52. El dieciocho de julio de dos mil dieciséis el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional y segundo transitorio de la citada reforma,<sup>18</sup> expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Al desarrollar los lineamientos constitucionales del artículo 109, esta ley señala que los titulares de los órganos internos de control

<sup>17</sup> Páginas 80 y siguientes.

<sup>18</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

"Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto y en las leyes que derivan del mismo."





de los órganos constitucionales autónomos **serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.**<sup>19</sup>

53. Por su parte, al delimitar las faltas administrativas de los servidores públicos, clasifica estas conductas como no graves o graves<sup>20</sup> siguiendo la distinción del artículo 109 y precisa que las primeras, serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas;<sup>21</sup> mientras que la sanción de las segundas corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> **"Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos Internos de Control de los Órganos Constitucionales Autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes."

<sup>20</sup> **"Artículo 3.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

..."

**"XV. Falta administrativa no grave:** Las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de la presente Ley, **cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;**

**"XVI. Falta administrativa grave:** Las faltas administrativas de los servidores públicos catalogadas como graves en los términos de la presente ley, **cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; ...**

**"XXIV. Secretarías:** La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas; ..."

<sup>21</sup> **"Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos Internos de Control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

**"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los Órganos Internos de Control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.**

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos Internos de Control serán competentes para: ..."

<sup>22</sup> **"Artículo 12.** Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, **estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley.**"



54. En el caso específico del establecimiento del Órgano Interno de Control en los entes públicos estatales, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada<sup>23</sup> se concluyó que del Texto Constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen cómo debe realizarse la designación del titular de los Órganos Internos de Control, por lo que se interpretó que tratándose de los órganos de control interno de los entes públicos de las entidades federativas, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que acaten las pautas mencionadas anteriormente y no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados.

### Caso concreto

55. El artículo 72 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, así como los transitorios cuarto y quinto, impugnados en esta controversia constitucional, prevén lo siguiente:

"Artículo 72 Bis. La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública y abierta que emita la comisión permanente de Administración y Procuración de Justicia, bajo el principio de máxima publicidad.

"Del proceso de selección, la Comisión Permanente presentará una terna de candidaturas que deberán cumplir con los requisitos que establezca esta ley para ser votada. Durará tres años en su encargo pudiendo ser reelecto o reelecta una sola vez.

"Si no se lograre la votación en los términos del párrafo anterior, se realizarán las rondas que sean necesarias hasta alcanzar el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes de la legislatura presentes."

"Cuarto. Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso del Estado a través de la Co-

---

<sup>23</sup> Página 71.



misión Permanente de Administración y Procuración de Justicia emitirá la convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del tribunal."

"Quinto. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca deberá realizar las modificaciones y adecuaciones reglamentarias correspondientes para el cumplimiento del presente decreto en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

56. En la iniciativa presentada por la diputada Elisa Zepeda Lagunas, así como en el dictamen de las y los integrantes de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia del Congreso Local, se expusieron de manera coincidente los siguientes motivos:

"... la naturaleza jurídico-administrativa otorgada al órgano de control interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, permite que sea el Pleno quien designe a la persona titular de la dirección de Contraloría interna a propuesta del presidente del referido órgano constitucionalmente autónomo.

"Sin embargo, la naturaleza constitucional de los órganos internos de control en las entidades públicas, no puede limitarse a una estructura administrativa de nivel de dirección; pues de ser así estarían subordinadas no sólo administrativamente, sino operativamente a la Presidencia y a quienes integran el Pleno del Tribunal.

"Por lo que, la presente iniciativa propone que el Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, deje de ser una dirección más dentro de la estructura orgánica administrativa y en su lugar se le dote de la autonomía técnica y de gestión, requerida para el efectivo control, funcionamiento y evaluación de las funciones públicas de las personas que ejercen un cargo dentro del tribunal, disposición y aplicación efectiva de los recursos públicos ejercidos por el órgano autónomo de referencia; además, para que en el ejercicio de sus funciones se coordine con el Sistema Estatal de Combate a la corrupción.



"Ante esto, se propone también que sea el Congreso del Estado la instancia que designe a la persona que deba ocupar la titularidad del Órgano Interno de Control, a través de una convocatoria pública abierta a la participación ciudadana; como un mecanismo que permita determinar el perfil idóneo y que en las funciones que realice dentro del Tribunal se desempeñe de manera imparcial, ejerciendo la autonomía técnica y de decisión que requieren los órganos de control de las entidades públicas.

"...

"Lo anterior, cobra relevancia de conformidad con el criterio sentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Decreto 611 por el que reformaron las Leyes Orgánica del Poder Judicial, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Orgánica y de Procedimientos y del Código Electoral, todos del mencionado Estado publicado en el Periódico Oficial de esa entidad de 23 de julio de 2018."<sup>24</sup>

57. Al Órgano Interno de Control del tribunal actor, cuya designación corresponde al Congreso Local de acuerdo con las normas impugnadas, le son asignadas un cúmulo de competencias de diversas naturalezas. El artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca prevé que dicho órgano ejercerá, con autonomía técnica y de gestión, entre otras, las siguientes facultades:

"I. Recepcionar las quejas, denuncias y sugerencias que se presenten con motivo de la actuación de los servidores públicos del tribunal y darles el trámite correspondiente;

<sup>24</sup> Fojas 569, 724 y siguientes de la versión digital de los anexos exhibidos por el Congreso Local al contestar su demanda.



"II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio, fondos y valores, contabilidad, rendición de cuentas y transparencia gubernamental;

"III. Vigilar el cumplimiento de los reglamentos, acuerdos o lineamientos y demás normatividad administrativa y laboral, por parte de los servidores públicos y empleados del tribunal;

"IV. Vigilar el correcto uso y el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales, asignados a las diversas áreas administrativas y jurisdiccionales del tribunal;

"V. Formular el programa anual de control y auditoría del tribunal;

"VI. Ordenar y realizar la práctica de auditorías, investigaciones especiales, visitas, inspecciones o revisiones de oficio o que le ordene la Presidencia y el Pleno, a los órganos jurisdiccionales y áreas administrativas que integran el tribunal, así como elaborar los informes de resultados correspondientes, adjuntando las pruebas conducentes si lo estima necesario para ser remitidas al Pleno;

"VII. Fincar las responsabilidades administrativas resarcitorias a los servidores públicos del Tribunal, cuando en el ejercicio de sus atribuciones detecte irregularidades por actos u omisiones en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y recursos económicos que se traduzcan en daños o perjuicios o ambos, estimables en dinero causados al patrimonio del mismo, quedando exceptuados de ello, las y los Magistrados;

"VIII. Dar seguimiento a las observaciones derivadas de las auditorías practicadas, para que estas sean atendidas con la debida oportunidad por los servidores públicos correspondientes, en caso de omisión, iniciar los procedimientos o ejercer las acciones que procedan o en su caso darle vista al Pleno del Tribunal;

"IX. Llevar a cabo las acciones que procedan a fin de hacer efectivo el cobro de las sanciones administrativas resarcitorias que se impongan a los servidores públicos del tribunal;



"X. Intervenir en las diligencias de entrega-recepción cuando ocurran cambios de Titulares de las diversas áreas del Tribunal y en caso de detectar alguna irregularidad deberá iniciar los procedimientos y ejercer las acciones que procedan dándole vista al Pleno;

"XI. Autorizar las bajas de bienes muebles del inventario en coordinación con la Dirección de Administración;

"XII. Sustanciar los procedimientos administrativos con motivo de las inconformidades presentadas por los servidores públicos del tribunal, que surjan de los pliegos preventivos de responsabilidad;

"XIII. Sustanciar los procedimientos administrativos con motivo de las inconformidades presentadas por los proveedores o contratistas, derivadas de las adjudicaciones efectuadas por el tribunal;

"XIV. Sustanciar los procedimientos que se presenten en el ámbito de su competencia, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; y sancionar a los secretarios, defensores, actuarios y administrativos del Tribunal;

"XV. Recibir y registrar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y la copia de la declaración anual de pago de impuestos de los servidores públicos del Tribunal;

"XVI. Dar seguimiento a la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del tribunal en términos de lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca;

"XVII. Requerir a las y los servidores públicos del tribunal que hayan omitido presentar las declaraciones inicial o anual de situación patrimonial o la copia de la declaración anual de impuestos a que se refiere la fracción XV del presente artículo y en su caso, iniciar los procedimientos o ejercer las acciones que procedan y si lo considera procedente darle vista al Pleno;

"XVIII. Proceder a la investigación del patrimonio de la o el servidor público que haya omitido presentar su declaración final de situación patrimonial, debien-



do iniciar los procedimientos o ejercer las acciones que procedan y si lo considera procedente darle vista la Pleno del Tribunal de los resultados obtenidos;

"XIX. Aprobar los manuales de organización y procedimientos elaborados por las áreas administrativas y jurisdiccionales del tribunal, debiendo coordinar el trabajo con los directivos a quienes corresponda su elaboración;

"XX. Verificar el correcto registro de los requerimientos de pago relativos a las pólizas de fianza enviadas al Fondo por los diferentes órganos jurisdiccionales del tribunal; y,

"XXI. Colaborar en las actividades de fiscalización conforme le sea requerido por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado o el Sistema Nacional de Fiscalización."

58. Como se advierte, al Órgano Interno de Control del tribunal actor la ley lo faculta para una diversidad de acciones tendientes a prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, entendiéndose por tales, en términos del artículo 109 constitucional, aquellos que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus cargos. También se le faculta para sancionar determinadas conductas de los servidores públicos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, destacadamente.

59. Es claro que las atribuciones del Órgano Interno de Control del tribunal actor no se limitan a las acciones relacionadas con el ejercicio del presupuesto público con que cuenta el órgano. Los alcances de sus competencias tanto constitucionales como legales posibilitan que el órgano interno pueda investigar y sancionar conductas que no necesariamente tengan que ver con el manejo de recursos, siempre y cuando se afecte alguno de los principios constitucionales que rigen el servicio público, precisados anteriormente.

60. Ya se adelantaba que el entendimiento de este Alto Tribunal ha considerado que, tratándose de los órganos de control interno de los entes locales,



las entidades conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados. Por ende, el análisis del método de designación de dicho órgano depende de la naturaleza del ente público implicado.

61. Ahora bien, en uno de sus conceptos de invalidez el tribunal actor señala que hasta el momento de la emisión de la norma impugnada, la designación de la persona titular de la Dirección de Contraloría Interna correspondía al Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa, a propuesta del Magistrado presidente.<sup>25</sup> El actor argumenta que, al modificarse esa forma de designación para que ahora sea el Congreso del Estado quien haga la designación en cuestión, se viola la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional.

62. Al respecto, cabe precisar que el tema de la designación de órganos internos de control en entes públicos estatales ya ha sido abordado por el Tribunal Pleno. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada,<sup>26</sup> se analizó el precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán que dispone que el titular de la contraloría de ese poder sea designado por el Pleno del Consejo del Poder Judicial y ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. El Pleno reconoció la validez de la norma en cuestión, que establece un sistema de colaboración entre poderes para la designación del titular del Órgano Interno de Control, lo cual no se estimó violatorio de la independencia y autonomía del Poder Judicial local, en ese caso, del Estado de Michoacán.

63. Aún más similar al presente asunto, el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada,<sup>27</sup> 63/2017 y sus acumula-

<sup>25</sup> La ley orgánica respectiva establecía: "Artículo 20. Son atribuciones y obligaciones del **presidente**:

...

"VII. **Proponer al Pleno** del tribunal, el nombramiento del secretario o secretaria General de Acuerdos, y de las **personas titulares de la Contraloría** y de la Dirección de Administración y Finanzas;

..."

<sup>26</sup> Páginas 66 y siguientes.

<sup>27</sup> Acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, página 80.





das,<sup>28</sup> y la 78/2017 y su acumulada.<sup>29</sup> Al menos en esos tres precedentes se analizó la constitucionalidad de diversas normas que facultaban a los Congresos Locales para hacer la designación, directa y unilateral, de los titulares de los órganos internos de control de tribunales electorales de entidades federativas (Nayarit, Ciudad de México y Chiapas, respectivamente).

64. El razonamiento que se hizo en el primero de los precedentes y reiterado en las otras dos sentencias fue que "la designación del titular por parte del Congreso del Estado sí constituye un incentivo estructural que puede conllevar la intromisión, subordinación o dependencia del Tribunal Electoral,<sup>30</sup> pues existiría el peligro de que el titular del órgano interno de control quiera complacer al Congreso del Estado que lo designó, en perjuicio de la autonomía e independencia del Tribunal Electoral y del principio de legalidad que debe regir la actuación del órgano interno de control. En efecto, a través de la designación del titular del órgano interno de control por el Congreso del Estado se establece un

<sup>28</sup> Páginas 312 y siguientes.

<sup>29</sup> Párrafo 317.

<sup>30</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital: 180648. "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."



incentivo que vulnera el ejercicio independiente de la función jurisdiccional del Tribunal Electoral."

65. Por lo que, en congruencia con los precedentes de este Alto Tribunal, lo procedente es declarar **fundado** el primero de los conceptos de invalidez hechos valer por el tribunal actor, en el cual argumenta que el artículo 72 Bis y el artículo cuarto transitorio violan en su perjuicio los principios constitucionales de autonomía e independencia, al establecer la facultad del Congreso del Estado para designar a la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

66. Por otro lado, lo procedente es **reconocer la validez del artículo quinto transitorio**, en el cual se ordena al tribunal actor a realizar las modificaciones y adecuaciones reglamentarias correspondientes para el cumplimiento del decreto en un plazo no mayor de sesenta días, ya que aquél versó sobre diversas normas de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca que no fueron impugnadas en esta controversia, sumado a que, como una consecuencia lógica de la anterior declaración de invalidez, el tribunal actor no estará obligado a modificar su reglamentación en aquellos aspectos considerados inconstitucionales en esta resolución.

67. No es impedimento para llegar a la conclusión de invalidez, el hecho de que en los precedentes citados se haya analizado el caso específico de tribunales electorales locales y, en este caso, se trate de un tribunal de justicia administrativa del mismo ámbito. Ello es así, toda vez que en ambos casos se trata de órganos jurisdiccionales a los que la Constitución Federal les garantiza autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.<sup>31</sup> De ahí

<sup>31</sup> Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ..."



que no se advierta razón constitucional alguna para hacer una distinción entre el método de designación del Órgano Interno de Control de uno y otro tribunal.

68. Finalmente, este Tribunal Pleno estima importante precisar que lo considerado en esta resolución no significa en modo alguno que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca esté exento de los mecanismos de control y responsabilidades de índole parlamentario, ya que, al igual que otros órganos, ese tribunal es objeto de una revisión y fiscalización de los recursos públicos que maneja, la cual se lleva a cabo por el Congreso Local a través de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca en los términos previstos por el artículo 65 Bis de la Constitución Local.

69. Al haber resultado fundado uno de los conceptos de invalidez, resulta innecesario analizar los restantes, ya que en nada variaría la decisión alcanzada.

## VIII. EFECTOS

70. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

71. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos 72 Bis y cuarto transitorio del Decreto 2506, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de agosto de dos mil veintiuno. Asimismo, por extensión, se declara la invalidez de los efectos de los actos de aplicación de esas dos disposiciones normativas.

72. De igual forma, por las razones que sustentan la invalidez decretada, se precisa que la fracción LXXV del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que faculta al Congreso Local para de-



signar a los órganos de control interno de los órganos autónomos reconocidos en esa legislación, deberá entenderse en el sentido de que no resulta aplicable al Tribunal de Justicia Administrativa promovente de este asunto.

73. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

## IX. DECISIÓN

74. Por lo antes expuesto, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto a la convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, y en relación con el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de noviembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado VI de esta resolución.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** del artículo quinto transitorio del Decreto Número 2506, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el siete de agosto de dos mil veintiuno, de conformidad a lo precisado en el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** del artículo 72 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, adicionado mediante el Decreto Número 2506, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno, así como del artículo cuarto transitorio del referido decreto y, **por extensión**, la de los efectos de los actos de aplicación de las disposiciones señaladas, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, de conformidad con lo determinado en los apartados VII y VIII de este fallo.



QUINTO.—Públicase esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones impugnadas y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación activa.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisión de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a la legitimación pasiva. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto a la convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos 38, 53, 61, 62, 63 y 65 del proyecto original, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo quinto transitorio del Decreto Número 2506, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el siete de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos 38, 53, 61, 62, 63 y 65 del proyecto original, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez



del artículo 72 Bis de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, adicionado mediante el Decreto Número 2506, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno, así como la del artículo cuarto transitorio del referido decreto. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Precisar que lo dispuesto en el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca no es aplicable respecto del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad; 2) Declarar la invalidez, por extensión, de los efectos de los actos de aplicación de las disposiciones invalidadas; y, 3) Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

#### **En relación con el punto resolutive quinto:**

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

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil catorce.

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

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **VOTO CONCURRENTENTE DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el veintitrés de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el cual declaró la invalidez del artículo 309, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*",<sup>1</sup> de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece como requisito para tener el cargo de titular del Registro Público de Transporte ser mexicana o mexicano por nacimiento.

La sentencia sostiene que la porción normativa de que se ha dado noticia es inconstitucional, debido a que las Legislaturas Locales no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, en términos del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución General.

Suscribimos el presente voto de minoría para desarrollar las razones por las cuales, si bien compartimos el sentido de la sentencia, respetuosamente nos apartamos de las consideraciones, como lo hemos hecho en precedentes.<sup>2</sup> A nuestro juicio, el artículo 32 de la Constitución General debe ser interpretado de forma restrictiva y a la luz del diverso numeral 1o., en el sentido de que éste es el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización, de manera que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Locales están facultadas para realizar este tipo de distinciones.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

<sup>1</sup> **Ley del Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza**, publicada en el Periódico Oficial Local el 10 de noviembre de 2017

**"Artículo 309.** El o la titular del registro deberá reunir los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano **por nacimiento**, tener 25 años cumplidos y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Ser licenciado en derecho, con título legalmente expedido;

"III. No tener antecedentes penales."

<sup>2</sup> Al respecto, cabe destacar las acciones de inconstitucionalidad 93/2018 y 111/2019.





"**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. ..." (Subrayado añadido)

Este precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte.

En uno de los primeros asuntos en los que el Tribunal Pleno discutió su interpretación, a saber, la acción de inconstitucionalidad 48/2009,<sup>3</sup> sostuvo que faculta al Congreso de la Unión para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento. Sin que dicha facultad sea irrestricta, sino que debe satisfacer una *razonabilidad* en función de los cargos de que se trate. Criterio que fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 20/2011.<sup>4</sup> En ambos asuntos se analizaron leyes federales.

Posteriormente, al analizar las acciones de inconstitucionalidad 31/2011,<sup>5</sup> 22/2011,<sup>6</sup> 20/2012<sup>7</sup> y 40/2012,<sup>8</sup> el Tribunal Pleno se pronunció sobre la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos públicos. Si bien en el primero de ellos determinó que las Legislaturas Estatales carecen de competencia para legislar en la materia, en atención a que el artículo 32 de la Constitución General establece una facultad *exclusiva* del Congreso de la Unión; en los últimos tres

<sup>3</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>4</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>5</sup> Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>6</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

<sup>7</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>8</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.



asuntos consideró que las normas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad*. Con ello, implícitamente se reconoció que las Legislaturas Locales tienen competencia para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento y se abandonó el criterio desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 31/2011.

Finalmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>9</sup> la nueva integración del Tribunal Pleno abandonó este último criterio, al resolver que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del diverso 1o. del mismo ordenamiento, se desprende que las **Legislaturas Locales** no tienen competencia para legislar en la materia. Dicha acotación a las Legislaturas Locales pareciera sugerir que se pudiera llegar a una conclusión distinta, tratándose del Congreso de la Unión. Este criterio ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 93/2018,<sup>10</sup> así como 111/2019,<sup>11</sup> entre otras.

La decisión mayoritaria en este asunto retoma consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 87/2018, 93/2018 y 111/2019. En este sentido, sostiene que los órganos legislativos locales no están facultados para exigir ser mexicana o mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos.

A nuestro juicio, ninguna de las interpretaciones de que se ha dado noticia del artículo 32 de la Constitución General es completamente satisfactoria, porque no se compadecen con una lectura armónica del Texto Constitucional a la luz de los derechos humanos reconocidos en el mismo y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano. Se explica.

El artículo 32 de la Constitución General debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización. Ello, en virtud de que no debe perderse de vista que los diversos numerales 1o. constitucional y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

<sup>9</sup> Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

<sup>10</sup> Aprobada por unanimidad de once votos de este Tribunal Pleno en sesión pública de veintiuno de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>11</sup> Aprobada por unanimidad de once votos de este Tribunal Pleno en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



En esa tesitura, la única interpretación que permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos o mexicanas con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que de dicho precepto no deriva una libertad configuradora para el Congreso de la Unión que le permita hacer distinciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y naturalización.

Efectivamente, desde nuestra óptica, la interpretación más coherente de este artículo con el principio de igualdad y no discriminación, es aquella conforme a la cual el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos, es la propia Constitución General. De ahí que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales, pueden establecer este requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Al respecto, cabe destacar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución. En este sentido, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución<sup>12</sup> y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup> prohíben la discriminación por origen nacional, y el

<sup>12</sup> **Constitución General**

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

"...

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

<sup>13</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"**Artículo 1.** Obligación de respetar los derechos.

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su



artículo 23.1 inciso c), de dicha Convención<sup>14</sup> establece que todos los ciudadanos deben "*tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*", **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como hemos señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional establece que "*Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión*", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos públicos.

En ese orden de ideas, aunque en el presente asunto votamos a favor de la invalidez del artículo 309, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, lo hicimos al considerar que **debió expresarse que, a la luz de esta interpretación restrictiva del artículo 32**, el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la propia Constitución General, por lo que **ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella**.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1809, con número de registro digital: 29849.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 2021.

jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ..."

<sup>14</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**"Artículo 23.** Derechos políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



## VOTO CONCURRENTENTE DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2018.

### I. Antecedentes

1. En la sesión de veintisiete de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, quienes solicitaron la invalidez del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado el diez de marzo de dos mil dieciocho en el medio oficial local, mediante el cual se expidió la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.
2. Las cuestiones jurídicas que se resolvieron fueron las siguientes: (a) ¿existieron violaciones al procedimiento legislativo para la emisión del decreto impugnado? y (b) ¿son inconstitucionales los artículos 7, fracciones V y VII, 8, 9, 11, fracción II, 12, último párrafo, 13, 16, fracción IV, 21, 25 y 28, fracción IV, de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua?

### II. Razones de la mayoría

3. En los presupuestos procesales de la sentencia, en específico en el considerando quinto, denominado "improcedencia por cesación de efectos", el Pleno determinó sobreseer algunos artículos del decreto impugnado, dado que los mismos cesaron sus efectos debido a reformas ulteriores.
4. Se sobreseyeron los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 9, 13, 15, en su porción normativa "*dos días*", 20, párrafo primero, 21, párrafos del primero al cuarto, este último, en su porción normativa "*dos días*" y en su fracción II, en su porción normativa "*dos días*", 24, párrafos primero, en su porción normativa "*dos días*", y segundo, fracción I, 33, párrafo primero, 35, párrafo segundo, 36 y 44, párrafo primero, en su porción normativa "*Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*", de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.
5. Las diputaciones accionantes únicamente habían impugnado el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., de diez de marzo de dos mil dieciocho, por medio del cual se expidió la Ley de Juicio Político de Chihuahua; no obstante,



advertimos que dicha ley fue objeto de dos modificaciones posteriores a través del Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., de veintiséis de enero de dos mil diecinueve, y del Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., de quince de mayo de dos mil diecinueve.

6. Partiendo de las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, relativas a la existencia de un nuevo acto legislativo, en la sentencia se realizó un análisis de cada una de las disposiciones modificadas según los decretos posteriores y se concluyó con el sobreseimiento de los preceptos mencionados previamente.
7. No obstante, se determinó no sobreseer por cesación de efectos respecto del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., en su totalidad, pues los accionantes plantearon en su demanda violaciones al procedimiento legislativo que culminó en la emisión de dicho decreto, y ese tipo de reclamos hacen procedente el medio de control en contra del decreto en lo general, sin necesidad de examinar cambios formales o materiales puntuales.
8. En los considerandos sexto, "violaciones formales", y séptimo, "análisis del primer concepto de invalidez", se partió de lo resuelto en diversos precedentes<sup>1</sup> y se concluyó que es fundado el planteamiento de los accionantes, porque existieron violaciones con potencial invalidante del procedimiento legislativo, ya que el dictamen relativo a la iniciativa de ley fue añadido al orden del día en la misma sesión que fue aprobado por la mayoría parlamentaria, y no se motivó la incorporación del dictamen en el orden del día como un asunto especial y urgente.
9. En el considerando octavo, de los "efectos", se determinó que la declaratoria de invalidez surtiría sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso de Chihuahua, así como invalidar por extensión los dos decretos de dos mil diecinueve, pero sólo en las porciones que modificaron el cuerpo normativo invalidado.

### III. Razones de la concurrencia

10. Tal como lo expresé en la discusión del asunto, estoy a favor de declarar la invalidez del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., de diez de marzo de

<sup>1</sup> Éstos son la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, la controversia constitucional 19/2007, y la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015.



dos mil dieciocho, por violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante; no obstante, elaboro el presente voto concurrente para separarme de algunas consideraciones en los apartados de improcedencia y efectos de la sentencia.

\*\*\*

11. En la improcedencia, considero que sólo debió analizarse la existencia de un cambio de sentido normativo de los preceptos que fueron impugnados por vicios propios; éstos son los artículos 7, fracciones V y VII, 8, 9, 11, fracción II, 12, último párrafo 13, 16, fracción IV, 21, 25 y 28, fracción IV, de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.
12. No ignoro que en la demanda se señalaron vicios al procedimiento legislativo que permean por su propia naturaleza al decreto en su totalidad, sin embargo, ello no puede llevarnos a considerar impugnados en lo individual todos los artículos que integran el decreto combatido, por lo que en mi opinión debieron eliminarse del estudio los artículos 15, 20, 24, 33, 35, 36 y 44, en las fracciones y párrafos reformados.<sup>2</sup>

\*\*\*

13. Por otra parte, me aparto de sobreseer respecto de las fracciones V y VII del artículo 7, porque, en mi opinión, la reforma de nueve de enero de dos mil diecinueve no les generó un cambio en el sentido normativo.
14. Considero que esas fracciones regulan requisitos que una denuncia debe reunir, así como el ofrecimiento de los medios de prueba con los cuales se pretende acreditar los hechos denunciados, por lo que la modificación del órgano técnico que se encargaba de recibir la presentación y ratificación de la denuncia de juicio político no trae consigo un cambio en el sentido normativo.
15. Además, a diferencia de la sentencia, considero que sí hay un cambio orgánico, aunque sin trascendencia, porque el actual artículo 131 de la Ley Orgánica

<sup>2</sup> En mi opinión, debieron eliminarse del estudio los artículos 20, párrafo primero; 33, párrafo primero; y 35, párrafo segundo, *reformados mediante el Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I.P.E., de veintiséis de enero de dos mil diecinueve*, así como los artículos 15; 24, párrafo primero, y del párrafo segundo, su fracción I; 36 y 44, párrafo primero, *modificados mediante el Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., de quince de mayo de dos mil diecinueve*.



del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua recoge, entre otras, las funciones que desarrollaba la Secretaría previa y se las atribuye a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos.

\*\*\*

16. También me aparto de las consideraciones de las páginas 53 y 54 de la sentencia, pues en ellas se señala que no se sobresee por cesación de efectos respecto del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., ya que, según se afirma, en la demanda los accionantes plantearon violaciones al procedimiento legislativo y, dichos argumentos hacen procedente el medio de control contra el decreto en lo general, sin necesidad de examinar si hubo cambios formales o materiales en las normas que lo componen. Sin embargo, desde mi perspectiva, el sobreseimiento por cesación de efectos no puede depender de los conceptos de invalidez que los promoventes señalan en su demanda, tal como se dijo durante la discusión, por lo que, en consecuencia, me aparto de dichas consideraciones.

\*\*\*

17. Finalmente, en cuanto a los efectos, no comparto que la invalidez por extensión únicamente sea respecto de las modificaciones que sufrió la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua mediante los dos decretos posteriores de dos mil diecinueve, como se señala en el segundo párrafo de la página 75 de la sentencia.
18. En mi opinión, al expulsarse del orden jurídico el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., de diez de marzo de dos mil dieciocho, mediante el cual se expidió la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, se deben expulsar también la totalidad de los dos decretos posteriores, éstos son el Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., de veintiséis de enero de dos mil diecinueve, y el Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., de quince de mayo de dos mil diecinueve.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 43/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 807, con número de registro digital: 29807.





## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2020.

El seis de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, reformados y adicionados mediante Decreto Número LXVII/RFLEY/0669/2020 III P.E., publicado el veintidós de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 2.** Glosario.

"Para los efectos de esta Ley, se entiende por: ...

"VII. Disposición Anticipada: Asignación de los bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de los mismos, para programas sociales o políticas públicas prioritarias, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio. ...

"IX. Fondo de Reserva: Cuenta en la que la Autoridad Administradora transferirá el producto de la venta de los bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta, o bien, el monto de los recursos por Venta Anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio. ...

"XII. Monetización: El producto de la conversión de los bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero. ...

"XIV. Venta Anticipada: La enajenación de bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio."

**Artículo 36.** Los bienes a que se refiere este Capítulo serán transferidos a la Autoridad Administradora de conformidad con lo establecido en esta Ley, en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y en las demás disposiciones legales aplicables.

"Tratándose de bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos (sic), materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable."

**Artículo 37.** La Venta Anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos, cuando:

"I. La enajenación sea necesaria, dada la naturaleza de dichos bienes.

"II. Representen un peligro para el medio ambiente o para la salud.

"III. Por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento.

"IV. Su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario del Estado.

"V. Se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales.

"VI. Se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.



De manera general, el Pleno analizó el único concepto de invalidez formulado por la accionante. En este argumentó que la porción normativa impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el Congreso Local carece de competencia para legislar en materia de extinción de dominio.

El Pleno calificó este concepto de invalidez como fundado. Explicó que el catorce de marzo de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federe-

---

"El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la Cuenta Especial, previa reserva que establece el segundo párrafo del artículo 43 del presente ordenamiento."

**"Artículo 39.** Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:

"I. Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, por medio de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.

"II. Donación. ..."

**"Artículo 40.** ...

"En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria."

**"Artículo 41.** ...

"Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de Víctima u Ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que éste tenga derecho a la reparación del daño causado.

"El destino del valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización."

**"Artículo 42.** Para efecto de lo señalado en esta Ley, la Autoridad Administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

"El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como Víctima u Ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere la Ley Nacional de Extinción de Dominio y por los que se ejercitó la acción de extinción de dominio."

**"Artículo 43.** Los gastos de administración y enajenación, y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la Cuenta Especial a que se refiere esta Ley y la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de bienes extintos, la Autoridad Administradora deberá prever un Fondo de Reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta."



ración la reforma de los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución. En ésta, el Constituyente dotó al Congreso de la Unión de competencia para expedir una legislación única. Además, estableció en la normatividad transitoria que hasta que se emita la ley nacional, continúa en vigor la Ley Federal de Extinción de Dominio y las legislaciones locales.<sup>2</sup>

Para apoyar estas consideraciones, el Pleno citó la acción de inconstitucionalidad 103/2019, en la cual se invalidó una norma de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca que pretendía regular los supuestos sustantivos de la acción. La invalidez se logró por unanimidad, sin mayores discusiones.

Aunado a lo anterior, el Pleno estimó que el Congreso de Chihuahua invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, al legislar en materia de extinción de dominio. Por consiguiente, declaró inválidas las porciones normativas impugnadas.

Comparto el sentido del engrose porque considero que es coherente con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 103/2019<sup>3</sup> (en la que voté a favor), considero necesario separarme de las consideraciones vertidas en la parte final del párrafo 20, que sostienen literalmente lo siguiente:

"En ese mismo precedente se precisó que, a partir de la entrada en vigor de la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, constitucionales, esto es, el quince de marzo de dos mil diecinueve, las Legislaturas Locales **dejaron de tener competencia** para legislar en materia de extinción de dominio. Asimismo, se precisó que las Legislaturas Locales deberán sujetarse a lo que disponga la ley única correspondiente para regular aspectos orgánicos complementarios a esa materia."

En específico, me preocupa que, en este párrafo, se aluda a la acción de inconstitucionalidad 103/2019 para afirmar que el Pleno ya sostuvo que las Legislaturas deben sujetarse a lo que disponga la ley única correspondiente para regular aspectos orgánicos complementarios.

A mi juicio, respetuosamente, eso es erróneo. El precedente citado (la acción de inconstitucionalidad 103/2019) en ninguna parte alude a aspectos orgánicos y/o complementarios que puedan ser desarrollados por las Legislaturas Locales en materia de extinción de dominio. Eso no fue materia de análisis.

<sup>2</sup> **Transitorio "Tercero.** La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto."

<sup>3</sup> Resuelta por unanimidad de votos en la sesión de veinte de julio de dos mil veinte.



En lugar de ello, este lenguaje proviene de las acciones de inconstitucionalidad que se citan en la nota al pie de página número 26, las cuales son la 14/2018<sup>4</sup> y la 49/2018,<sup>5</sup> ambas resueltas por la Primera Sala.

En estas acciones voté en contra porque proponían sobreseer respecto de normas locales reclamadas que (a su entender) habían quedado derogadas, en virtud de la entrada en vigor de la ley nacional. Me posicioné en contra del sentido porque me parecía que los artículos transitorios claramente permitían la aplicabilidad de esas normas para los procedimientos de extinción de dominio que aún estuvieran en curso. Esto es, me parecía que sí había materia para el análisis de las acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, podría pensarse que esta segunda parte del párrafo 20 es inocuo, pero no lo es. Creo que es importante dejar claro que ese pronunciamiento sobre la competencia para regular aspectos orgánicos complementarios no es atribuible al Pleno. En materia de extinción de dominio, la ley nacional nos da el marco de facultades que preservan las entidades federativas. Cuando se deba analizar tal cuestión (y en este momento no prejuzgo sobre la misma) tendremos que revisar si esta norma nacional dispone algo al respecto, por ejemplo, como lo hicimos para el Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto al cual sí detectamos un fundamento textual sobre la competencia para legislar en estos aspectos tan particulares.

Así, emito el presente voto concurrente sólo para separarme de la aseveración realizada en la última parte del párrafo 20 de la ejecutoria.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 167/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 383, con número de registro digital: 30160.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2017.**

1. En sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al

<sup>4</sup> Resuelta por la Primera Sala en sesión de seis de febrero de dos mil veinte.

<sup>5</sup> Resuelta por la Primera Sala en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.



rubro, declarando la invalidez de las fracciones I y III del artículo 309 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza. El motivo del presente voto es el de aclarar los motivos que me hicieron apoyar el sentido de la sentencia, pero no la totalidad de sus consideraciones.

2. La litis del presente asunto se divide en dos:

- Analizar, en la fracción I del artículo 309 de la referida ley, la validez de la porción normativa que indica "*Ser mexicano por nacimiento*" como requisito para acceder al cargo de titular del Registro Público de Transporte.
- Evaluar la validez de la fracción III del artículo 309, la cual establece como requisito para acceder al cargo público en cuestión el no contar con antecedentes penales.

3. Respecto al segundo punto no tengo comentarios, pues se ajusta a lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 107/2016. No obstante, es en relación con el primer punto donde cabe la formulación del anunciado voto concurrente.

4. En suma, la sentencia califica como fundado el concepto de invalidez presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, consecuentemente, declara la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*" contenida en la fracción I del citado artículo. El argumento para ello fue que, a ojos de la mayoría de integrantes del Tribunal Pleno, al no ser el titular del Registro Público del Transporte un funcionario previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ("Constitución General") exige la nacionalidad mexicana por nacimiento, las entidades federativas carecen de la competencia necesaria para establecer esta misma reserva en la admisibilidad de sus propios servidores públicos. Por ello, al haber sido emitida la norma impugnada por una autoridad incompetente, ésta debe de declararse inválida sin la necesidad de adentrarse en un examen de validez de su fin.

5. Como lo adelanté, si bien coincido con la declaración de invalidez, lo hago por razones distintas a las de la mayoría, siguiendo la posición que he adoptado en otros precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,<sup>1</sup> 20/2012,<sup>2</sup> 40/2012,<sup>3</sup> 87/2018 y 35/2018; en donde mi postura para declarar la invalidez de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.

6. A mayor abundamiento, el precepto constitucional en el que se basa la sentencia para declarar la inconstitucionalidad es el siguiente:

---

<sup>1</sup> Fallada el 31 de enero de 2013 por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez



"Art. 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

---

Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 99, Apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".

<sup>2</sup> Fallada el 2 de julio de 2013 por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

<sup>3</sup> Fallada el 4 de julio de 2013 por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad". Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.



7. A mi juicio y a diferencia de la postura mayoritaria, de este numeral, en interpretación conjunta con la cláusula residual consagrada en el artículo 124 de la Carta Magna, no se advierte una prohibición de legislar. No se debe de entender que, por medio del párrafo segundo del diverso 32, el Poder Constituyente busque avocarse de forma exclusiva la capacidad de exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para el acceso a ciertos cargos públicos. Dicho entendimiento sería opuesto a la visión federalista de distribución de competencias plasmada en el numeral 124.
8. Por el contrario, desde mi perspectiva, el legislador coahuilense sí tiene facultades para imponer como condición de entrada a puestos públicos la nacionalidad mexicana por nacimiento. La raíz de la invalidez de la porción normativa reclamada "por nacimiento" es más bien su incapacidad para superar un examen estricto de constitucionalidad a la luz de los principios de igualdad y no discriminación (al estar relacionada la medida legislativa con una categoría sospechosa). Es decir, el fin de esta limitante debe de ser constitucionalmente imperioso, así como estrictamente idóneo y necesario para alcanzarlo.
9. Es decir, a la luz del referido examen y del alcance del principio de igualdad, la exclusión que hace la norma reclamada de aquellos mexicanos que no lo sean por nacimiento carece de validez constitucional. Esto porque no atiende de forma alguna a una finalidad constitucionalmente imperiosa.
10. El único escenario en que es justificable realizar una distinción entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, haciendo caso a una interpretación histórica y que restrinja lo más posible esta limitante, es en aquellos casos en que el puesto desempeñado se relacione directamente con la defensa de la soberanía nacional. No cabe duda de que el cargo de titular del Registro Público de Transporte previsto en la normatividad impugnada no cae dentro del supuesto anteriormente mencionado.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1809, con número de registro digital: 29849.



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 141/2019.

En sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro. En el considerando quinto de la sentencia se analizó el fondo del asunto atendiendo cada uno de los temas planteados.

En el tema uno se determinó que, en materia de archivos, existe concurrencia legislativa de la Federación, las entidades federativas y los Municipios y órganos de la Ciudad de México, pues la ley marco, esto es, la Ley General de Archivos establece los principios y bases aplicables. En ese apartado se afirmó que se suprimió *en la Constitución Federal la atribución de competencias, dejando la función de reparto en el Congreso Federal*. Al respecto considero que la concurrencia de atribuciones no implica que se elimine de la Constitución Federal la distribución de competencias, sino que ésta debe analizarse junto con la ley marco correspondiente, en este caso, la Ley General de Archivos para determinar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, sobre todo porque se analiza tal distribución partiendo precisamente de la Norma Fundamental.

También me aparto de la consideración relativa a que derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Con tal consideración se da a entender que las Legislaturas Locales sólo deben replicar la Ley General de Archivos para respetar el sistema, siendo que se estableció que, en respeto al federalismo y a su libertad configurativa, deben adecuar su legislación, pudiendo también ampliarla o perfeccionarla siempre y cuando no contravengan los mínimos de la citada ley general.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 141/2019 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30177.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2021.





## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el veintitrés de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 157/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 309, fracciones I y III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de diez de noviembre de dos mil diecisiete.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 309, fracción III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que establecía el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a un cargo público. Ello, en virtud de que la norma transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución General.

Suscribo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales voté en favor de la inconstitucionalidad de la norma a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación, pero en contra de las consideraciones. Respetuosamente, considero que esta disposición realiza una distinción basada en una categoría sospechosa, por lo que debió ser sometida a un escrutinio estricto.

### **I. Criterio mayoritario**

El artículo 309, fracciones I y III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza dispone lo siguiente:

#### ***Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza***

"**Artículo 309.** El o la titular del registro deberá reunir los siguientes requisitos:

" ...

"**III. No tener antecedentes penales.**"



La sentencia determina que el requisito de no tener antecedentes penales es inconstitucional a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación. Ello, en virtud de que la medida *"no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar"*. Esto es, estima que se trata de una exigencia de orden moral, que no tiene una justificación objetiva basada en el desempeño de la función pública.

## II. Razones del disenso

Desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Por este motivo, debió de ser sometida a un **test de escrutinio estricto**. Me explico.

Como expuse en el voto concurrente relativo a la acción de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>1</sup> en el que se analizó una norma similar, una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional. Esto es, en el origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o *"o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas"*.

Las normas que utilizan estas categorías deben ser analizadas con mayor rigor, debido a que sobre ellas pesa una presunción de inconstitucionalidad.<sup>2</sup> El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla *expresamente* a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa, lo cierto es que también comprende cualquier otra que *"atente contra la dignidad humana"*. Entonces, desde mi punto de vista, las personas con antecedentes penales quedan protegidas por esta porción normativa.

<sup>1</sup> Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa.

<sup>2</sup> Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.



En efecto, las personas que han compurgado una pena constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación<sup>3</sup> en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.<sup>4</sup> Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

De acuerdo con la literatura especializada, "el castigo penal es un proceso de estigmatización".<sup>5</sup> Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación.<sup>6</sup> Así, a pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,<sup>7</sup> el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en el año dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, únicamente el 1.1 % logró colocarse en un puesto de trabajo.<sup>8</sup> De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y las prisiones: manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

<sup>4</sup> México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. "La cárcel en México: ¿para qué?" (2012), págs. 23-24. Disponible en: [https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA\\_INDIX-CARCEL-MEXICO\\_10142013.pdf](https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf).

<sup>5</sup> Catalina Pérez Correa, "El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión", págs. 143-173, en *Sin derechos: exclusión y discriminación en el México actual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

<sup>6</sup> Pérez Correa, Catalina, "El sistema penal como mecanismo de discriminación y exclusión", págs. 143-173, en *Sin derechos: exclusión y discriminación en el México actual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pág. 164.

<sup>7</sup> CIDH, Informe anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

<sup>8</sup> Datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 75, Núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.



que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".<sup>9</sup> La falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.<sup>10</sup>

Por otra parte, la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico<sup>11</sup> o su raza.<sup>12</sup> En México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.<sup>13</sup> Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.<sup>14</sup>

Reconociendo esta compleja realidad, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación,<sup>15</sup> como la Ley Nacional de Ejecución Penal<sup>16</sup> contemplan

<sup>9</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

<sup>10</sup> *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

<sup>11</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

<sup>12</sup> Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, deterrence and social control: The paradox of punishment in minority communities", *Ohio State Journal of Criminal Law*, Núm. 6, 2008, pág. 214.

<sup>13</sup> Pérez Correa, Catalina, *El sistema penal como mecanismo de discriminación y exclusión*, págs. 143-173, en "Sin derechos: exclusión y discriminación en el México actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pág. 151.

<sup>14</sup> Vela Barba, Estefanía, *La discriminación en el empleo en México*, 2017, págs. 116-117. Catalina Pérez Correa, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, págs. 10.

<sup>15</sup> **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación**

"**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...



expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada y de reforzar el estigma social que padecen. Las distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad, por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y margina el resto de virtudes y capacidades. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Una vez expuesto lo anterior, partiendo de la base de que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."

#### <sup>16</sup> **Ley Nacional de Ejecución Penal**

##### **"Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario**

"El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"...

**"Igualdad.** Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."



sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad,<sup>17</sup> considero que el proyecto debió apegarse a dicha metodología.

En ese sentido, debió verificar: **(i)** si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad y **(iii)** se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Tesis aislada 2a. LXXXIV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, registro digital: 169489, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". Tesis aislada 2a. LXXXV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, registro digital: 169490, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.". Tesis jurisprudencial P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, registro digital: 165745, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". Tesis aislada 1a. CII/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, registro digital: 163766, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.". Tesis aislada 1a. CIV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, registro digital: 163768, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.". Tesis aislada 2a./J. 42/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, registro digital: 164779, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". Tesis aislada P. XXIV/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, registro digital: 161272, de rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)". Tesis aislada P. VII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, registro digital: 161364, de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, registro digital: 161310, de rubro: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

<sup>18</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, registro digital: 2010595, de rubro:



En el caso, la norma persigue una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues busca asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos, específicamente del titular del Registro Público de Transporte en el Estado de Coahuila. Finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 109, fracción III, primer párrafo constitucional.<sup>19</sup>

Sin embargo, la medida **no está estrechamente vinculada con la finalidad descrita**, al resultar sobreinclusiva. Lo anterior, toda vez que se puede advertir que la prohibición establecida tiene un carácter absoluto y no distingue entre formas de comisión del delito –dolosa o culposa–, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira ocupar el cargo en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona tuviera antecedentes penales por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera acceder al cargo, con lo cual, evidentemente, no se cumple la finalidad perseguida por el legislador.

Por tanto, si la fracción III del artículo 309 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila exige, para ser titular del Registro Público de Transporte, no tener antecedentes penales, se puede considerar que es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador. Por ende, considero que la misma resulta discriminatoria y lo procedente es declarar su invalidez.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las

---

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

<sup>19</sup> **Constitución General**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. **Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."



10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1809, con número de registro digital: 29849.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2019.**

En sesión del siete de julio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 107/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 12 Bis y tercero transitorio de la Ley de Salud del Estado de Morelos, reformada por decreto publicado el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve.

Por mayoría de ocho votos, el Tribunal Pleno **declaró la invalidez** del artículo 12 Bis de la Ley de Salud del Estado de Morelos que regulaba el ejercicio de la objeción de conciencia en la prestación de servicios médicos y, en consecuencia, también del tercero transitorio que otorgaba un plazo a la Secretaría de Salud local para emitir los lineamientos necesarios para dar efectividad a esta figura.

Si bien coincido con el sentido de la sentencia, así como la mayoría de las consideraciones en las que se sostiene, respetuosamente, formulo el presente voto concurrente para desarrollar lo siguiente: **i)** consideraciones adicionales sobre la competencia del legislador local para regular la materia; **ii)** los motivos por los que se debió declarar infundado el concepto de invalidez encaminado a combatir el artículo tercero transitorio; **iii)** consideraciones adicionales respecto del parámetro constitucional sobre la objeción de conciencia y el derecho a la salud; y, **iv)** las razones por las cuales me aparto de la metodología de la sentencia.





Los anterior, conforme a mi voto particular y concurrente en la acción de inconstitucionalidad 54/2018,<sup>1</sup> en la que el Tribunal Pleno invalidó una norma casi idéntica al artículo 12 Bis de la Ley de Salud del Estado de Morelos.

### **I. Consideraciones adicionales sobre la facultad del Congreso Local de legislar en la materia**

En primer lugar, la sentencia determina que el legislador del Estado de Morelos sí estaba facultado para emitir el artículo 12 Bis de la Ley de Salud del Estado de Morelos. Lo anterior, en virtud de que la materia de salubridad general es concurrente entre los tres órdenes de gobierno, conforme a los artículos 4 y 73, fracción XVI, de la Constitución General. Asimismo, que corresponde al Congreso de la Unión establecer la distribución de estas competencias en la Ley General de Salud.

En ese orden de ideas, destaca que los artículos 13 y 53 de esta ley general disponen que corresponde a las entidades *organizar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud*, así como *establecer los procedimientos para regular las modalidades de acceso a los servicios de salud*, lo que incluye la regulación del ejercicio de los derechos del personal médico, como el de la objeción de conciencia. Finalmente, que el artículo impugnado se emitió, específicamente, para armonizar la legislación local con el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud, invalidado por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 54/2018.

Como he adelantado, si bien comparto que el legislador local se encontraba facultado para regular la materia de objeción de conciencia, lo hago por *consideraciones adicionales*.

En efecto, desde la discusión de la acción de inconstitucionalidad 16/2016,<sup>2</sup> he sostenido que, *en principio*, corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes en materia de salubridad general, en las que se definan las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, en términos de los artículos 4o. y 73, fracción XI, de la Constitución General.

De manera más específica, en la acción de inconstitucionalidad 54/2018 sostuve que, en términos de tales artículos, corresponde al Congreso de la Unión desarrollar las bases y modalidades para el ejercicio de la *objeción de conciencia*, así

<sup>1</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>2</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de siete de junio de dos mil veintiuno.



como el acceso a los servicios de salud en ese supuesto. Lo anterior, en tanto ello forma parte del desarrollo de la materia de salubridad general.

Además, sostuve que el Congreso de la Unión no puede delegar esas facultades a una autoridad administrativa, pues tales aspectos deben estar claramente previstos por una ley formal y material, al ser éste el primero de los requisitos para restringir derechos humanos. De hecho, la objeción de conciencia es una manifestación del derecho a la libertad de conciencia de configuración legal, por lo que incluso puede hablarse de una reserva de ley.<sup>3</sup>

Pues bien, en ejercicio de dicha competencia, mediante decreto publicado el once de mayo de dos mil dieciocho, el Congreso de la Unión adicionó el artículo 10 Bis a la Ley General de Salud,<sup>4</sup> obligando en su artículo tercero transitorio a los Congresos Locales a realizar las modificaciones legislativas necesarias.<sup>5</sup> Y esto es precisamente lo que hizo el Congreso Local en este caso, al *replicar* dicho precepto. Por lo que resulta infundado el concepto de invalidez relativo a la falta de competencia de la Legislatura Local para adicionar el artículo 12 Bis de la Ley de Salud del Estado de Morelos.

Ello, sin perjuicio de que el Tribunal Pleno haya invalidado el artículo 10 Bis y la disposición tercera transitoria de la Ley General de Salud al resolver la acción de inconstitucionalidad 54/2018. Lo anterior, en virtud de que dichos preceptos se encontraban vigentes en el momento en que se emitió la norma impugnada.

## II. Estudio del concepto de invalidez opuesto contra el artículo tercero transitorio del decreto impugnado

En segundo lugar, advierto que la sentencia omite analizar el concepto de invalidez encaminado a demostrar que es inconstitucional la disposición tercera tran-

<sup>3</sup> Voto particular y concurrente en la acción de inconstitucionalidad 54/2018, páginas 15 a 16.

<sup>4</sup> **Ley General de Salud**

"**Artículo 10 BIS.** El personal médico y de enfermería que forme parte del Sistema Nacional de Salud, podrán ejercer la objeción de conciencia y excusarse de participar en la prestación de servicios que establece esta ley.

"Cuando se ponga en riesgo la vida del paciente o se trate de una urgencia médica, no podrá invocarse la objeción de conciencia, en caso contrario se incurrirá en la causal de responsabilidad profesional."

<sup>5</sup> **Artículos transitorios del decreto por el que se adiciona un artículo 10 Bis a la Ley General de Salud**

"**Tercero.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente decreto, dentro de los 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor."



sitoria del decreto por el que se adicionó el artículo 12 Bis a la Ley de Salud del Estado de Morelos,<sup>6</sup> en tanto delega a la Secretaría de Salud emitir los lineamientos para el ejercicio de la objeción de conciencia, lo que debe estar previsto en una ley formal y material. En cambio, la sentencia declara la invalidez de dicha disposición *por extensión*, en el apartado de efectos.

Si bien estoy de acuerdo en que se haya declarado la invalidez de dicho precepto por extensión, considero que en el estudio de fondo se debió declarar infundado el concepto de invalidez pues, como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 54/2018, *el legislador puede delegar a la Secretaría de Salud, la emisión de las disposiciones y lineamientos necesarios para el ejercicio a la objeción de conciencia*. En este sentido, la cláusula habilitante prevista en la disposición transitoria impugnada no es inconstitucional en sí misma, como resultan las omisiones del artículo 12 Bis de la Ley de Salud del Estado de Morelos.

### III. Consideraciones adicionales respecto del parámetro constitucional sobre la objeción de conciencia y el derecho a la salud

En tercer lugar, la sentencia desarrolla el parámetro de regularidad constitucional en torno a la figura de objeción de conciencia y el derecho a la salud. Respecto a la primera, sostiene que **no se trata de un derecho**, sino una excepción al cumplimiento de un deber jurídico como consecuencia del ejercicio del derecho a la libertad de conciencia. Así, forma parte del derecho a la libertad de conciencia, por lo que no es absoluto, sino puede ser limitado frente a bienes jurídicos dignos de protección especial, como la salud, los derechos sexuales y reproductivos y la dignidad de otras personas.

Al respecto, considera que la principal implicación de reconocer la objeción de conciencia como un derecho es negar la práctica de ciertos servicios de salud a personas en situación de vulnerabilidad (como mujeres y personas de la diversidad sexual, entre otras), en atención a las creencias y convicciones de quienes lo ejercen.

Como se observa, a diferencia del precedente contenido en la acción de inconstitucionalidad 54/2018, la sentencia no categoriza a la figura de la objeción de

<sup>6</sup> **Decreto Número 461 por el que se adiciona el artículo 12 Bis a la Ley de Salud del Estado de Morelos**

"**Tercera.** La Secretaría de Salud del Estado, tendrá un plazo de 120 días naturales contados a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, para emitir las disposiciones o lineamientos necesarios para el ejercicio de este derecho en los casos que establece la presente ley."



conciencia como un derecho en sí mismo, sino como una materialización del derecho a la libertad de conciencia, por lo que puede ser limitada frente a los derechos fundamentales.

Coincidió con la naturaleza de la objeción de conciencia, como una forma de concreción del derecho a la libertad de conciencia, pues se aparta de lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 54/2018, en que se definió dicha figura como parte del "*núcleo esencial*" del derecho humano a la libertad religiosa, ideológica y de conciencia, así como un derecho fundamental de rango constitucional.

En efecto, en el voto particular y concurrente que formulé en dicho asunto, sostuve que era inadecuado definir la objeción de conciencia como parte del "*núcleo esencial*" del derecho humano de libertad religiosa, ideológica y de conciencia, o como un derecho de rango constitucional, pues se le estaba dando un alcance no previsto por el órgano reformador del artículo 24 de la Constitución General que podía impactar significativamente en la ponderación que se realizara cuando tal objeción chocara con otros derechos, inclinando la balanza hacia la objeción de conciencia al aplicar el test de proporcionalidad respectivo.

En apoyo a lo anterior, señalé que en el procedimiento legislativo de la reforma al artículo 24 no se incorporó la objeción de conciencia al Texto Constitucional con elementos definitorios y límites, sino que se le consideró como un derecho esencialmente de *configuración legal*, por lo que su eficacia directa es limitada.

Asimismo, en dicho voto destacué que la figura de la objeción de conciencia tiene distintas aristas. Mientras que su ejercicio en el ámbito del servicio militar tiene cierto reconocimiento a nivel internacional,<sup>7</sup> ello no sucede en el ámbito de la salud donde, por el contrario, los órganos de supervisión han expresado preocupación por que esta figura no impacte en los derechos sexuales y reproductivos de las personas.

<sup>7</sup> Al respecto, véase: Comisión de Derechos Humanos, *objeción de conciencia al servicio militar*, resolución 1989/59; Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 22. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18)*, 1993, párr. 11; Consejo de Derechos Humanos, *objeción de conciencia al servicio militar*, A/HCR/35/4, 1 de mayo de 2017; Consejo de Derechos Humanos, *enfoques y problemas en materia de procedimientos de solicitud para obtener la condición de objetor de conciencia al servicio militar de conformidad con las normas de derechos humanos*, A/HCR/41/23, 24 de mayo de 2019; Comité de Derechos Humanos, *comunicación No. 682/1996. Westerman c. los Países Bajos*; Comité de Derechos Humanos, *comunicaciones No. 1321/2004 y 1322/2004. Yoon y otros c. la República de Corea*.



Por otra parte, coincido con el parámetro expuesto en la sentencia respecto del **derecho a la salud**. Sin embargo, estimo pertinente expresar algunas *consideraciones adicionales* sobre los estándares interamericanos respecto de ese derecho, así como hacer hincapié en que diversos órganos internacionales –más allá de los Comité DESC y Comité de la CEDAW mencionados en la sentencia–, se han pronunciado respecto de la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos frente a las objeciones de conciencia. Me explico.

Si bien la sentencia recoge la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que destaca la relación entre la salud y el derecho a una vida digna contenido en el artículo 4o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es relevante señalar que dicho tribunal internacional ya cuenta con jurisprudencia que protege el derecho a la salud como un derecho autónomo protegido por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir del *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, la Corte IDH ha señalado las obligaciones del Estado de **carácter inmediato** contenidas en dicho artículo y que el requisito de **disponibilidad** de los servicios médicos es **vinculante y justiciable**.<sup>8</sup>

Asimismo, considero relevante destacar los casos de la Corte IDH que establecen que los Estados son responsables tanto por los actos de las entidades públicas **como privadas** que prestan atención de salud, ya que ambas actúan con capacidad estatal, cuando el Estado falta a su deber de regularlas y fiscalizarlas.<sup>9</sup>

De igual manera, considero muy valioso que la sentencia haya hecho referencia a pronunciamientos del Comité DESC y del Comité de la CEDAW que afirman la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos frente a las objeciones de conciencia y establecen estándares específicos para ello; sin embargo, estimo también relevante recalcar que el Comité de Derechos Humanos,<sup>10</sup> el Comité de los Derechos del Niño<sup>11</sup> y, de manera

<sup>8</sup> Corte IDH, *Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, párr. 104, 118 y ss., y *Cuscul Pivaral Vs. Guatemala*, párrs. 106-107.

<sup>9</sup> Por ejemplo, *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, párr. 89; *Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, párr. 119; y *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, párr. 175.

<sup>10</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 36. Artículo 6: derecho a la vida, párr. 8.

<sup>11</sup> Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación General No.15: Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), 17 de abril de 2013, CRC/C/GC/15, cap. I., párr. 69. Disponible en: <https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDe-LosDerechosDelNino-WEB.pdf>.



destacada, del relator especial sobre la libertad de religión o de creencias<sup>12</sup> también se han pronunciado en este mismo sentido.

Por su parte, la Corte IDH ha afirmado que el derecho al acceso a servicios de salud reproductiva incluye el acceso a la información, educación y los *medios* que les permitan ejercer su autonomía reproductiva, y que "*la falta de salvaguardas legales para tomar en consideración la salud reproductiva puede resultar en un menoscabo grave [de] la autonomía y la libertad reproductiva*". (*Caso I.V. Vs. Bolivia*)

#### IV. Metodología del examen de constitucionalidad de la medida

Finalmente, la sentencia declara la invalidez del artículo 12 Bis de la Ley de Salud del Estado de Morelos, al considerar que contiene una regulación deficiente que pone en riesgo la protección del derecho a la salud. En efecto, sostiene que para que la regulación de la objeción de conciencia sea constitucionalmente válida, debe respetar los límites desarrollados en la diversa acción de inconstitucionalidad 54/2018, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas usuarias de los servicios médicos, lo que no ocurre en la especie.

Aunque coincido con todo lo anterior, me aparto de la metodología utilizada en la sentencia pues, al estar en presencia de una colisión de derechos, considero que **correspondía examinar la medida a través de un test de proporcionalidad.**

Como lo sostuve en mi voto particular y concurrente correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 54/2018, es necesario partir de que la figura de la objeción de conciencia, *en el ámbito de la salud*, supone una colisión entre el derecho a la libertad de conciencia y otros derechos como la protección de la salud y el derecho a la interrupción del embarazo. Ello, pues al autorizar que personal médico y de enfermería se abstenga de prestar el servicio requerido cuando considere que con ello se estaría contraviniendo lo dictado por su conciencia, obstaculiza o dificulta a la paciente el acceso a dichos servicios de salud.

En el caso, la norma impugnada<sup>13</sup> autoriza que el personal médico y de enfermería se abstenga de prestar un servicio de salud en ejercicio de su objeción de

<sup>12</sup> Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Violencia de género y discriminación en nombre de la religión o las creencias, 24 de agosto de 2020, A/HCR/43/48, párr. 43.

<sup>13</sup> **Ley de Salud del Estado de Morelos**

**"Artículo 12 Bis.** El personal médico y de enfermería que forme parte del Sistema Estatal de Salud, podrán ejercer la objeción de conciencia y excusarse de participar en la prestación de servicios que establece esta ley.



conciencia, *a menos de que se trate de una urgencia médica o esté en peligro la vida del paciente.*

De esta manera, dificulta la *disponibilidad* del derecho a la salud. Además, limita de manera importante el derecho a la interrupción del embarazo, ya que, en la práctica, la razón principal por la que se plantean objeciones de conciencia a nivel mundial en la medicina es con motivo del aborto.

Así, estamos en presencia de una colisión entre el derecho a la libertad de conciencia –ejercida a través de la objeción de conciencia– y los derechos a la salud y a la interrupción del embarazo, por lo que es necesario realizar un test de proporcionalidad.

Para ello, es necesario determinar si la medida: **i)** persigue una finalidad constitucionalmente válida, **ii)** si es idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional, **iii)** si es necesaria, es decir, si existen medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero que sean menos lesivas para el derecho fundamental, y **iv)** si es proporcional a la luz de los derechos en juego.

Al respecto, considero que la finalidad que persigue la medida impugnada es constitucionalmente válida, ya que busca tutelar una de las manifestaciones de la libertad de conciencia que es un derecho reconocido por la Constitución. De igual manera, la medida impugnada es idónea, ya que salvaguarda la manifestación de convicciones de médicos y personal de enfermería, al permitirles negarse a prestar un servicio médico cuando éste se contraponga con sus convicciones, con la condición de que no se trate de una situación de emergencia o esté en riesgo la vida del paciente.

En cambio, la medida no es necesaria, toda vez que existen medidas alternas que afectan en menor medida la disponibilidad del derecho al nivel más alto posible de salud, y con las que se podría salvaguardar el derecho a la libertad de manifestar la conciencia de las personas, sin poner en riesgo la disponibilidad de los servicios de salud y, de manera relevante, el derecho a la interrupción del embarazo.

---

"Cuando se ponga en riesgo la vida del paciente o se trate de una urgencia médica, no podrá invocarse la objeción de conciencia, en caso contrario se incurrirá en la causal de responsabilidad profesional.

"El ejercicio de la objeción de conciencia no derivará en ningún tipo de discriminación laboral."



Tanto en el ámbito nacional<sup>14</sup> como en el derecho comparado,<sup>15</sup> se han establecido diversos mecanismos para garantizar la prestación de servicios médicos en caso de objeción de conciencia. Se ha establecido, por ejemplo, la obligación de las instituciones médicas a contar con personal médico no objetor; la obligación de informar a los pacientes oportunamente sobre cualquier objeción de conciencia, y el deber de que sean remitidos con personal no objetores, así como la necesidad de establecer procedimientos para hacer valer la objeción de conciencia.

De hecho, los lineamientos mínimos establecidos en la sentencia para una adecuada regulación de la objeción de la conciencia, retomados de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 54/2018, constituyen medidas alternas que afectan en menor medida el derecho a la salud; y más que eso, aportan a *garantizar* tal derecho.

Contrario a ello, **la norma impugnada carece de una alternativa que garantice la disponibilidad al derecho a la salud**, fuera de los casos urgentes o en los que se ponga en riesgo la vida, lo que limita la disponibilidad de los servicios

<sup>14</sup> Tenemos el caso de la NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, que obliga a contar con médicos y enfermeras capacitados en procedimientos de aborto médico no objetores de conciencia; asimismo, el artículo 59 de la Ley de Salud del Distrito Federal que obliga a las instituciones públicas de salud del gobierno a garantizar la oportuna prestación de los servicios y la permanente disponibilidad de personal de salud no objetor de conciencia en la materia, o el diverso 25 de la Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal que obliga a la Secretaría a garantizar y vigilar, en las instituciones de salud, la oportuna prestación de los servicios y la permanente disponibilidad de personal de salud no objetor, a fin de garantizar el otorgamiento de los cuidados paliativos como parte del cumplimiento de la voluntad anticipada del enfermo en etapa terminal.

<sup>15</sup> En Argentina (Artículo 6o. Objeción de conciencia de la Ley 26.130 RÉGIMEN PARA LAS INTERVENCIONES DE CONTRACEPCIÓN QUIRÚRGICA), Uruguay (Artículo 29 del Decreto 375/012 reglamentación de la Ley Sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Ley de Aborto) y Colombia (sentencia T 209/08 de la Corte Constitucional Colombiana), se exige al personal e instituciones médicas a remitir a los pacientes con médicos no objetores. Asimismo, en Uruguay y Colombia son requisitos para invocar la objeción de conciencia que se haga por escrito y se den las razones que impiden al servidor a llevar a cabo la interrupción del embarazo y las mismas resultan evaluables *ex post*. En el caso de Colombia (sentencia T-388/09), se delimita de manera clara la titularidad de la objeción de conciencia en el personal que realiza directamente la intervención médica necesaria para interrumpir el embarazo, por lo que no puede ejercerse por quien o quienes lleven a cabo las actividades médicas preparatorias de la intervención, ni de quien o quienes tengan a su cargo las actividades posteriores a la intervención. Asimismo, la objeción de conciencia puede restringirse cuando su ejercicio trae como consecuencia imponer una carga desproporcionada a las mujeres que optan por la interrupción del embarazo.





de salud en supuestos diversos, **particularmente, tratándose de casos de interrupción voluntaria del embarazo.**

Así, el legislador pudo haber optado por un modelo de regulación *que no sólo garantizará el derecho a la objeción de conciencia, sino también el derecho a la salud, más allá de los supuestos mínimos de urgencia o riesgo a la vida*, con el fin de tutelar el derecho a disfrutar del más alto nivel de salud.

Al respecto, resulta ilustrativa la Observación General 14 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en la que se establece que los Estados pueden conculcar el derecho a la salud al "*no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental*", como ocurre en el presente caso.

Por lo anterior, considero que la regulación de la objeción de conciencia del artículo 12 Bis de la Ley de Salud del Estado de Morelos es inconstitucional, toda vez que no establece las medidas necesarias para asegurar que, cuando no se trate de urgencia o riesgo a la vida, los servicios de salud puedan estar disponibles para garantizar el más alto nivel posible de salud, y concretamente, para poder ejercer con toda libertad el derecho a la interrupción del embarazo.

\* \* \* \*

En todas partes del mundo, el reconocimiento de ciertos derechos como los reproductivos y sexuales o los de las minorías sexuales se ha topado con reacciones de sectores de la sociedad que abiertamente se oponen a que las personas los ejerzan libremente. Una de las vías a través de las cuales se ha buscado obstaculizarles es, precisamente, la objeción de conciencia.

Por este motivo, celebro que, con esta sentencia, el Tribunal Pleno haya reconocido "*a la figura de objeción de conciencia, no como un derecho fundamental, sino como una forma de materialización del derecho –ese sí– a la libertad de conciencia*", pues ello es acorde con la visión del órgano reformador de la Constitución General. Además, permite que cuando tal objeción choque con otros derechos, se dé a esta figura el peso correcto al aplicar el test de proporcionalidad respectivo.

Finalmente, celebro que la Corte haya invalidado de nueva cuenta la figura de la objeción de conciencia construida en una forma tan amplia y carente de salvaguardas como la que preveía la Ley de Salud del Estado de Morelos, en menoscabo del derecho a la salud y de los derechos sexuales y reproductivos, particular-



mente de las mujeres y personas con capacidad de gestar. Este fallo coloca una piedra más en la construcción de la sociedad igualitaria que nuestra Constitución consagra.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 450, con número de registro digital: 31466.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2017.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintitrés de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra del artículo 309, fracciones I y III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de diez de noviembre de dos mil diecisiete, en el cual señala los requisitos para ser titular del Registro Público del Transporte de dicha entidad.

La CNDH argumentó que las fracciones impugnadas vulneraban los principios de igualdad y no discriminación respecto del requisito de mexicanidad por nacimiento, y la violación a la libertad de trabajo respecto del requisito de no tener antecedentes penales. El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente:

"Artículo 309. El o la titular del Registro deberá reunir los siguientes requisitos:

**"I. Ser mexicano por nacimiento, tener 25 años cumplidos y estar en pleno ejercicio de sus derechos; ...**

**"III. No tener antecedentes penales. ..."**

El proyecto se dividió en dos apartados, el primero respecto al requisito de mexicano por nacimiento, en el cual el Pleno reiteró su criterio en idénticos términos



a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>1</sup> y por unanimidad de votos declaró la invalidez de la porción normativa "por nacimiento", toda vez que la mayoría sostiene que, conforme a los artículos 1o. y 32 constitucionales, las entidades federativas no tienen competencia para exigir ese requisito.

En el segundo apartado, invalidó la disposición del mismo ordenamiento donde se contemplaba como requisito para acceder al cargo mencionado el "no tener antecedentes penales", sin hacer distinción o excepción alguna. Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de once votos.<sup>2</sup>

Si bien coincidí con las declaratorias de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia en lo referente al requisito de mexicanidad por nacimiento.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario, en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

**1. ¿El Congreso de Coahuila estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?**

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso "XVI. Para dictar

<sup>1</sup> Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 11 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.

<sup>2</sup> Unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente para consideraciones adicionales; la señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat votó en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente; el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones y anunció voto concurrente.



leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Coahuila, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

## 2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso me parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son destacados propios):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión. ...**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,<sup>3</sup> etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El

<sup>3</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido de que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

### **I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad**

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos, porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40<sup>4</sup> y 41<sup>5</sup> un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior**, con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales, por su propia naturaleza, deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados, conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;<sup>6</sup> es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Veracruz no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en la administración pública local, como lo es el de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

<sup>4</sup> "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

<sup>5</sup> "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

<sup>6</sup> "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal Constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

## **II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto**

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Coahuila, sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que, al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de titular del Registro Público del Transporte en dicha entidad.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE



Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir, en la gran mayoría de los casos, a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1809, con número de registro digital: 29849.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2021.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el siete de octubre de dos mil veintiuno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de varios artículos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

---

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.





Las normas que impugnó la accionante establecen que el derecho de alumbrado público se recaudará de conformidad con lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán e imponen el pago de cuotas mensuales diferenciadas a personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, y el pago anual a ese tipo de sujetos, cuyos predios no se encuentren registrados en esa empresa productiva del Estado.

El Pleno declaró la invalidez de las normas al considerarlas contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, porque la tarifa no atiende al valor que representa al Municipio la prestación del servicio y la capacidad contributiva se fija en función del destino del predio.<sup>1</sup>

Comparto la conclusión anterior, sin embargo, me parece que existen motivos adicionales para declarar la invalidez de las normas impugnadas, porque a mi criterio también resultan transgresoras del derecho de seguridad jurídica, por las siguientes razones:

El legislador fijó una categorización de los sujetos al establecer el cobro de las cuotas atendiendo a si las personas obligadas al pago del derecho son propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de los predios, lo cual es ajeno al costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público; máxime si se tiene en cuenta que éste beneficia a toda la ciudadanía de un determinado Municipio.

Por otra parte, fijó una categorización atendiendo a si los predios se encuentran registrados o no ante la Comisión Federal de Electricidad; pero ese elemento tampoco marca una diferencia en la estimativa de los gastos que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

Adicionalmente, las normas establecen la obligación de pago del derecho atendiendo al destino del bien sujeto a gravamen, ya sea doméstico o bien, pequeña, mediana o gran comercio e industria; elementos que también resultan ajenos al costo del servicio de alumbrado público, porque, se insiste, no guarda relación alguna con el costo que su prestación implica para el Municipio.

<sup>1</sup> Por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente en funciones José Fernando Franco González Salas. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



Esa mezcla de clasificaciones repercute en el derecho fundamental de seguridad jurídica, ya que ocasiona confusión en la recaudación del derecho, en virtud de que a los sujetos, cuyos predios no se encuentran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, se les obliga a pagar el derecho simultáneamente con el impuesto predial, y para el caso de los sujetos que sí cuentan con ese registro, el artículo 102 de la Ley Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, prevé que los Municipios tendrán a su cargo la recaudación de los derechos, teniendo para ello la posibilidad de celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad.<sup>2</sup>

Lo anterior implica que en la práctica, el derecho de alumbrado público se pague contra el recibo que por el cobro de suministro de energía eléctrica emite la Comisión Federal de Electricidad, al margen del ejercicio potestativo del Municipio de celebrar o no convenios, lo cual suscita un problema en la identificación del recaudador.

El sujeto de la contribución también se puede diluir, porque en la realidad, existe la posibilidad de que la persona registrada ante la Comisión Federal de Electricidad sea distinta a la poseedora del predio; o que algún predio cuente con subdivisiones de vivienda independiente con más de un contrato celebrado con esa empresa, generando incertidumbre sobre los sujetos obligados al pago del derecho.

Formulo este voto concurrente para evidenciar como motivo de invalidez adicional, la violación de las normas impugnadas al derecho de seguridad jurídica.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 28/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 1049, con número de registro digital: 30667.

<sup>2</sup> **Artículo 102.** La contraprestación por el derecho de alumbrado público se causará diariamente y se pagará mensual o bimestralmente conforme a las tarifas y forma que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y servirá para que la municipalidad cubra los costos en los que incurra con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público. Los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho del servicio de alumbrado público, y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para que ésta realice la recaudación."



## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinte de septiembre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra del artículo 83 Bis, fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*" y IV, en sus porciones normativas "*que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*" y "*otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,<sup>1</sup> que contemplan los requisitos para ser titular del órgano especializado en asuntos jurídicos municipales de los Municipios en dicha entidad.

La CNDH argumentó que las fracciones impugnadas vulneraban los principios de igualdad y no discriminación, así como que el Congreso Local no tiene competencia para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento para desempeñar un cargo público. El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente:

"**Artículo 83 Bis.** El municipio contará con una dependencia encargada de los asuntos jurídicos, constituido como órgano jurídico especializado, cuya función es la defensa del ayuntamiento en los procesos jurídicos en los que éste sea parte, llevando a cabo sus actividades en forma programada y con base en los principios de integridad, honestidad, congruencia, eficacia, productividad y pertinencia;

"El **titular** de dicho órgano dependerá en forma directa de la Presidencia y Sindicatura Municipal. Para ser encargado de la dependencia de asuntos jurídicos se requiere:

"I. Tener la ciudadanía mexicana **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. ...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito **que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare** de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y **otro que lastime seriamente la buena fama**

<sup>1</sup> Publicada en el Periódico Oficial de la entidad el seis de octubre de dos mil veintiuno.



**en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y, ..."**

El proyecto se dividió en dos apartados, el primero respecto al requisito de ser mexicano por nacimiento, en el cual el Pleno reiteró su criterio en idénticos términos a los establecidos al resolver las acciones de inconstitucionalidad 39/2021<sup>2</sup> y 6/2020,<sup>3</sup> y, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", toda vez que la mayoría sostiene que conforme a los artículos 1o. y 32 constitucionales, las entidades federativas no tienen competencia para exigir ese requisito.

En el segundo apartado invalidó las disposiciones del mismo ordenamiento en las cuales se contemplaba como requisitos para acceder al cargo mencionado el no haber sido condenado por delito "*que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*" y "*otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*". Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de once votos.<sup>4</sup>

Si bien coincidí con las declaratorias de invalidez de las porciones normativas impugnadas, no comparto las consideraciones de la sentencia en lo referente al requisito de mexicanidad por nacimiento.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión,

<sup>2</sup> Unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández en contra de las consideraciones y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>3</sup> Unanimidad de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa en contra de las consideraciones y Piña Hernández en contra de las consideraciones, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones. La Ministra Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>4</sup> Unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; la Ministra Esquivel Mossa se apartó de los párrafos 121 y 122; la Ministra Piña Hernández se apartó de la metodología; el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente; el Ministro Aguilar Morales adicionando la cita de la acción de inconstitucionalidad 65/2021; al igual que el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



debieron sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

### 1. ¿El Congreso del Estado de Morelos estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es **no**. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso 73, que reserva facultad expresa al Congreso para: "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador del Estado de Morelos, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

### 2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso me parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son destacados propios):

"Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión. ...**"

Ciertamente, la Constitución Política del País contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior



de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,<sup>5</sup> etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el numeral 32 antes transcrito. El artículo 32, se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Política del País, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32, en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución, medularmente en el artículo 40, que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

<sup>5</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



## I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40<sup>6</sup> y 41,<sup>7</sup> un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;<sup>8</sup> es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

<sup>6</sup> "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

<sup>7</sup> "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

<sup>8</sup> "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Morelos no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en la administración pública local como lo es el de titular de los órganos especializados en asuntos jurídicos municipales de esa entidad federativa, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el diverso 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Política del País, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

## **II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto**

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Morelos sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso, y así resulta evidente que no existe ninguna justificación





constitucionalmente válida que demande la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de titular de los órganos especializados en asuntos jurídicos municipales de esa entidad federativa.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en el propio precepto impugnado (la defensa del Ayuntamiento en los procesos jurídicos en los que el Municipio sea parte). Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.<sup>9</sup>

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 165/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 400, con número de registro digital: 31465.

<sup>9</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó declarar la invalidez de algunos preceptos de las leyes de ingresos de diversos Municipios, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

Respecto del tema contenido en el considerando sexto, concerniente al estudio de fondo de las normas relativas al cobro de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, expresaré las razones por las cuales me separé de diversos párrafos de ese estudio y para adicionarlo.

Si bien coincido con la conclusión de que el diseño normativo impugnado prevé un impuesto a la energía eléctrica, cuyo establecimiento es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, no comparto las referencias en cuanto a la vulneración a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, ya que estimo que el análisis debió limitarse a la incompetencia del legislador local, derivado de las previsiones normativas controvertidas.

También me aparto de las consideraciones donde se hace referencia al Código Fiscal de la Federación, pues me parece que, al existir el Código Fiscal del Estado de Michoacán, se puede utilizar la legislación local como parámetro para establecer la naturaleza de las contribuciones locales, sin necesidad de recurrir a la legislación federal.

Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la página 19 de su demanda, solicitó que la declaratoria de invalidez se hiciera extensiva a todas aquellas normas relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero la sentencia se abstiene de dar respuesta frontal a lo aducido por la promovente; sin embargo, a mi juicio, de **conformidad con el principio de congruencia, se debió abordar el argumento ya sea para acogerlo o desestimarlos.**

Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.



**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 7, con número de registro digital: 30329.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2017.**

En sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 157/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se declaró, por unanimidad de once votos, la inconstitucionalidad de las fracciones I y III del artículo 309 de la **Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza**, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de diez de noviembre de dos mil diecisiete.

En el **apartado A del estudio de fondo**, relativo al **requisito de ser mexicano por nacimiento**, se declaró la **invalidez**, en suplencia de la queja, del referido artículo 309, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**".

En este punto, los párrafos 35 a 39 de la sentencia retoman el criterio sustentado por la mayoría de los Ministros, en el sentido de que **las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas**, con sustento, principalmente, en lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 87/2018 y reiterado en la diversa 45/2018 y su acumulada 46/2018**.

Lo anterior, al considerar que con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, el Constituyente Permanente tuvo la intención de establecer en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una reserva exclusiva al Constituyente Federal para determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser **mexicano por nacimiento**, de manera que las entidades federativas no pueden, en caso alguno establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en ese Magno Ordenamiento.



Si bien comparto la inconstitucionalidad de las porciones normativas que fueron invalidadas por virtud del fallo en este aspecto, **no comparto las consideraciones que fueron invocadas, basadas en la incompetencia del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, para regular en la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable Local, el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de titular del Registro Público de Transporte en dicho Estado.**

Para mí, **la porción normativa invalidada resulta inconstitucional por no superar un test de razonabilidad,** como lo he señalado en la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**, así como en la diversa **67/2018 y su acumulada 69/2018**, asuntos en los que también he formulado voto concurrente, incluso en la **acción de inconstitucionalidad 111/2019**, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal, al establecer en su segundo párrafo que ***"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión."***, no implica que sea competencia reservada del Congreso de la Unión legislar el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino que, por un lado, **sólo establece que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad** y, por otro, si bien en su última parte se establece que esta reserva también es aplicable para los casos que así señalan otras leyes del Congreso de la Unión, **ello de ninguna manera conlleva que sea facultad exclusiva del Congreso Federal legislar para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a dicho cargo público**, sino que cuando decida preverlo –de manera excepcional y por razones plenamente justificadas– como exigencia para acceder a cargos públicos adicionales a los previstos en la Constitución, se entienda que también queda prohibida la adquisición de otra nacionalidad para quienes los desempeñen. En resumen, **cuando la Constitución o el Congreso de la Unión exijan la mexicanidad por nacimiento, queda excluida la doble nacionalidad, pero cuando la exijan las leyes locales, no opera dicha exclusión.**

Lo anterior, teniendo en cuenta que las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 constitucional, de las cuales **en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos locales**, sino únicamente se prevé la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacio-



nalidad, condición jurídica a extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República.

Además, del **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución General de la República, según el cual "**Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.**"; deduzco que, **para que pudiera limitarse a las Legislaturas Locales la posibilidad de exigir el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a un cargo público estatal, sería necesaria la existencia de un mandato expreso –no implícito– en la Constitución Federal, del cual pudiera derivarse esa limitante, situación que en el caso no acontece.**

Por lo anterior, como lo he sostenido, si bien la Constitución Federal en su artículo 32 establece la posibilidad de que exclusivamente el legislador federal pueda determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, **ello no limita en forma alguna a los Congresos Locales**, siendo que éstos, a mi parecer, **sí se encuentran facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.**

Ahora, considero que **el referido artículo 32 de la Constitución Federal debe armonizarse con el artículo 35 del propio Ordenamiento Fundamental, el cual permite exigir diversas calidades para desempeñar puestos de elección popular y de otra naturaleza en el servicio público**, de donde se desprende un derecho de la ciudadanía de configuración legal por parte de los Poderes Legislativos, tanto federal como estatales, autoridades que, al exigir ciertas calidades para ocupar cargos públicos, **no deberán hacerlo propiciando situaciones discriminatorias**, lo cual debe analizarse bajo un **test de razonabilidad**.

En el caso que fue analizado, la inconstitucionalidad de la porción normativa "**por nacimiento**", deriva de un **efecto discriminatorio en perjuicio de los mexicanos por naturalización**, al colocarlos en una desventaja injustificada, pues **el cargo de titular del Registro Público de Transporte del Estado de Coahuila de Zaragoza, no se refiere a un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacional**, de manera que se actualiza una discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional.

En efecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 48/2009**,<sup>1</sup> **22/2011**<sup>2</sup> y **20/2012**,<sup>3</sup> ha sustentado lo siguiente:



- El artículo 32 de la Constitución Federal establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos que se reservan a los mexicanos por nacimiento, ya que las funciones que conllevan son: i) estratégicas y prioritarias; ii) tienen relación con la seguridad y defensa nacional; o iii) se asocian con los intereses y el destino político de la Nación.
- Es importante fijar criterios tendientes a asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "**una voluntad real de ser mexicano**", a efecto de garantizar que el ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, esté libre de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, de forma que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional.
- La facultad del Congreso de la Unión para establecer en las leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad no es irrestricta, pues **se debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo del que se trate**, es decir, la exigencia tiene que sostenerse en los fines que persigue el numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de otra manera se constituiría una exigencia arbitraria que puede considerarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización.

En ese sentido, la porción normativa "**por nacimiento**" que fuera analizada en el fallo que nos ocupa, priva a los mexicanos por naturalización de acceder a un cargo público en el que las funciones encomendadas no se encuentran vinculadas con algún aspecto que guarde relación con la soberanía o seguridad nacional.

Finalmente, la inconstitucionalidad de la porción normativa invalidada también deriva del hecho de que se trata de una **exigencia que resulta desproporcional, en tanto que el puesto de titular del Registro Público de Transporte del Estado de Coahuila de Zaragoza no constituye un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacional**, siendo que sus funciones se encuentran vinculadas estrictamente a la realización de actos del orden administrativo para la atención del público usuario a través de mesas receptoras y del personal que se encuentra a su

<sup>1</sup> En sesión de 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>2</sup> En sesión de 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

<sup>3</sup> En sesión de 2 de julio de 2013, bajo la ponencia que hizo suya el Ministro Luis María Aguilar Morales.



cargo, en términos del artículo 308<sup>4</sup> de la ley que lo rige, y cumpliendo en todo caso las obligaciones que le impone el diverso 302<sup>5</sup> del propio ordenamiento, que se traducen, esencialmente, en la resolución de dudas a los interesados, recepción y revisión de los documentos para su inscripción, su debido resguardo, rendición de informes mensuales, así como anotaciones de los registros y, en general, organizar, dirigir y administrar la oficina del Registro Público de Transporte Local, dictando las medidas necesarias para su eficaz funcionamiento.

Así, para mí, se debió declarar la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**", al resultar **violatoria del derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a cualquier empleo o comisión del servicio público**, garantizados en los artículos 1o., párrafo quinto,<sup>6</sup> y 35, fracción VI,<sup>7</sup> de la

<sup>4</sup> **Artículo 308.** La organización y administración del Registro Público de Transporte, estará a cargo de el o la titular del registro, quien para el desempeño de sus funciones se apoyará en los encargados de las mesas receptoras y en los demás servidores públicos que se le asignen."

<sup>5</sup> **Artículo 302.** El o la titular del registro tendrá las siguientes obligaciones:

"I. Revisar que los interesados que presenten los documentos para su inscripción, previo al registro correspondiente, hayan cubierto en las recaudaciones de rentas de la Secretaría de Finanzas los derechos de control vehicular;

"II. Hacer las inscripciones correspondientes dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, salvo en los casos de devolución de documentos que carezcan de los requisitos establecidos por la presente ley y reglamentos;

"III. Resolver las dudas que los interesados le formulen;

"IV. Autorizar con su firma y sello las inscripciones que se efectúen y asentar las notas que correspondan al calce de los títulos presentados;

"V. Rendir mensualmente un informe de sus actividades a la secretaria, en el cual detallará el número de actos registrados en cada sección;

"VI. Mantener bajo su custodia los documentos y anexos que conforman el registro;

"VII. Efectuar las anotaciones que correspondan;

"VIII. Rendir los informes que le sean solicitados por las autoridades judiciales;

"IX. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones relacionadas con el registro;

"X. Organizar, dirigir y administrar la oficina del registro, así como de las mesas receptoras, dictando las medidas necesarias para su eficaz funcionamiento;

"XI. Proponer a la o el titular de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad por conducto del subsecretario la implementación de programas, proyectos y sistemas tendientes a eficientar el funcionamiento del registro;

"XII. Supervisar que los encargados de las mesas receptoras cumplan con sus obligaciones;

"XIII. Concentrar los documentos que los encargados de las mesas remitan;

"XIV. Hacer llegar con oportunidad el equipo y material de trabajo necesarios a los encargados de las mesas receptoras del registro;

"XV. Las demás que le señalen la presente ley y otras disposiciones aplicables."

<sup>6</sup> **Artículo 1o. ...**

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las prefe-



Constitución Federal, en relación con los numerales 23.1, inciso c),<sup>8</sup> y 24,<sup>9</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues, como expliqué, se produce una diferencia que, constitucionalmente, no se justifica.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1809, con número de registro digital: 29849.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 2021.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 48/2009, 22/2011 y 20/2012 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 1207; Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 173; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 145, con números de registro digital: 22998, 24466 y 24742, respectivamente.

## **VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2019.**

En la sesión celebrada el tres de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información

---

rencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>7</sup> "Artículo 35. Son derechos del ciudadano: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

<sup>8</sup> "Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

<sup>9</sup> "Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."





y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de diversos artículos (así como la existencia de diversas omisiones) de la Ley de Archivos para el Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el catorce de agosto de dos mil diecinueve.

### **Contexto y antecedentes**

Para comprender el origen de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan indispensables para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "**Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, proce-



El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual se define como *"el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción"*.

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las Alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un Archivo General Estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de la Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, *"desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional"*.

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,<sup>2</sup> el Poder Legislativo de Colima expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la

---

dimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

**"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

<sup>2</sup> **"Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. ..."



integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos de Colima. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Colima había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

### I. Voto concurrente

#### **Requisitos para ser director general**

En este tema, la sentencia determinó declarar infundado el argumento del INAI de que el artículo 80 de la Ley de Archivos local incumple con el mandato de equivalencia, al establecer requisitos para ser director general del archivo estatal que resultan diversos de los dispuestos en el artículo 111 de la ley general para ser director del Archivo General de la Nación (por ejemplo, tener nacionalidad mexicana por nacimiento). Lo anterior, dado a que las diferencias de los requisitos de elegibilidad previstos en la ley local no se traducen en la invalidez, pues, por sí solos, no imposibilitan que el funcionario público que sea designado cumpla con sus funciones de director del archivo local.

Al respecto, la decisión mayoritaria considera que el hecho de que no se reserve el acceso al cargo público de director general a los mexicanos por nacimiento no constituye un vicio de inconstitucionalidad, pues –más bien– es congruente con la falta de competencia de las entidades federativas para establecer esta reserva. Sólo estoy de acuerdo con la primera parte de este razonamiento, mas no con la premisa de que las entidades federativas carecen de competencia para requerir la nacionalidad por nacimiento en su catálogo de requisitos para acceder a determinados puestos públicos.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en el artículo 32 de la Constitución Política del País (que enumera varios cargos que requieren la nacionalidad por nacimiento) en el sentido de que los Estados queden limitados al respecto. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contener al legislador federal y, en cambio, de otorgar deferencia al legislador local.

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para quienes tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.



Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que: *"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente, entonces lo primero por definir es si los Estados cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento". Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional.

La Constitución Política establece en sus artículos 40<sup>3</sup> y 41<sup>4</sup> un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;<sup>5</sup> es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

<sup>3</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

<sup>4</sup> **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

<sup>5</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el diverso 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica (siendo que es la realidad nacional), y que a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Política del País, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

Salvaguardada así la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso, y que es el reproche que hace el INAI al Congreso Local por no exigir la nacionalidad mexicana para dirigir el Archivo General de Colima, que porque ello guardaría equivalencia con el sistema nacional.<sup>6</sup>

A mi juicio, el argumento no puede ser respondido con un argumento de falta de competencia de las entidades para establecer estos requisitos, sino a partir de la falta de razonabilidad para exigir la nacionalidad por nacimiento y en que, además de todo, ello no tiene un impacto en la equivalencia del sistema local y su homologación con el federal (que fue, después de todo, el centro del reclamo).

<sup>6</sup> **Artículo 111 [de la Ley General de Archivos]**. "El Director General será nombrado por el Presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ..."



Exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para quien dirija el archivo local no sería correcto ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, de manera que la norma se tornaría discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Además, como adelanté, la ausencia de este requisito en la ley local no tiene ningún impacto en la homogeneidad ni en la equivalencia ni en la funcionalidad del Sistema Nacional de Archivos. Con esta reflexión bastaba para responder adecuadamente al concepto de invalidez respectivo, sin necesidad de consideraciones adicionales sobre la presunta falta de competencia para legislar en este punto que, reitero, no comparto y me parece contraria a la Constitución Política del País y al Pacto Federal que dispone.

## **II. Voto particular**

### **Integración del órgano de gobierno del archivo local**

La sentencia decreta la invalidez del artículo 73 de la Ley de Archivos de Colima considerando que establece una integración del órgano de gobierno del Archivo General del Estado distinta a la prevista en el artículo 110 de la ley general para los órganos homólogos a nivel nacional. Al respecto, se argumenta que el precepto bajo análisis incumple con el deber de equivalencia por tres diferencias en la regulación de la integración del órgano de gobierno del archivo local, en contraste con su homólogo a nivel nacional, que afectan el cumplimiento de su función.

Disiento de tal conclusión. Como lo señalé expresamente en la sesión (y en diversas ocasiones), los Estados viven sus problemáticas y establecen soluciones particulares al respecto, de manera que es responsabilidad de ellos ver, en este caso, de qué manera pueden contar con un órgano de gobierno de archivo estatal que sea eficaz de manera equivalente.

Coincido con la decisión mayoritaria en el sentido de que no es necesario que haya identidad en el número de integrantes, no obstante, desde mi perspectiva tampoco es necesario que se guarde identidad en el origen de las personas que participan en ese órgano. Reitero que eso lo debe medir eventualmente el legislador local atendiendo al contexto local y a la realidad de la organización de su Estado: desde la perspectiva de la organización de la administración pública (por ejemplo, secretarías de Estado) como de otros poderes que participen y que pudieran realizar aportes significativos.

En términos del artículo 109 de la Ley General de Archivos, el órgano de gobierno es el cuerpo colegiado que tiene como atribución **evaluar la operación administrativa, el cumplimiento de los objetivos y metas, así como emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico**. Éste es el punto



destacado de partida. De ello observo, respetuosamente, que existe un amplio margen de equivalencia para el diseño de los diversos órganos de gobierno a nivel estatal y con ello cumplir con las principales funciones que tiene a su cargo. **Encuentro complicado calificar sin yerro cuáles servidores públicos y cuáles no pudieran participar en este ejercicio de evaluación de objetivos y metas.**

La sentencia otorga un peso específico a considerar que era necesario que el órgano de gobierno se conformara con miembros de la administración pública o el Poder Ejecutivo. Sin embargo, no comparto esa conclusión porque ello centra la atención del concepto de "equivalencia" en una idea abstracta que privilegia el diseño estructural del órgano de gobierno, en lugar de privilegiar el análisis de las funciones que realiza. Es decir, da más importancia a un criterio orgánico que a uno sustantivo; que se parezca la integración, sin importar si las funciones de todas maneras son las mismas.

En el caso concreto, considero razonable que se incluyan en su integración, como secretario ejecutivo, al director general del Archivo General del Estado, y como vocales a miembros del Poder Legislativo, del Poder Judicial y al diputado presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información. Como adelanté, dejando de un lado el criterio orgánico que desde la ley general retoma el proyecto, yo no veo que su inclusión entorpezca o desaliente una labor de evaluación del cumplimiento de objetivos y metas. Es más, es posible que el legislador local, atendiendo a su realidad social, haya considerado necesario generar controles que vayan más allá de la centralización del órgano de gobierno en el Poder Ejecutivo.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 101/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 236, con número de registro digital: 30699.

## **VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 141/2019.**

En la sesión celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad planteada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información



y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de diversos artículos (así como la existencia de diversas omisiones) de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

### **Contexto y antecedentes**

Para comprender el origen de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan indispensables para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la Ley General.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos,





El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual se define como *"el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."*

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las Alcaldías en el caso de la Ciudad de México, y **ii)** un Archivo General estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, *"desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional"*.

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,<sup>2</sup> el Poder Legislativo de Jalisco expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos

---

procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

**"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

<sup>2</sup> **"Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. ..."



componentes del sistema local de archivos de Jalisco. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Jalisco había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

## **I. VOTO CONCURRENTE**

### **Parámetro de regularidad constitucional**

Sobre el entendimiento de la "equivalencia" para lograr una "administración homogénea" de los archivos del país, el Tribunal Pleno no ha sido unánime, y justamente este tema constituye mi voto concurrente en el presente asunto.

En la acción de inconstitucionalidad 101/2019, donde analizamos la Ley de Archivos de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional y, por ello la compartí, además de que aquél fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.<sup>3</sup> Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido (el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea fue el único que señaló no compartir el parámetro propuesto).

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que *"se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno"*.<sup>4</sup>

Sin embargo, este parámetro aceptado en la 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo votamos la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, la 141/2019 (relativa a la Ley de Archivos de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general, "distribuye"

<sup>3</sup> Se estableció que ni la Constitución Política del país, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo de forma equivalente.

<sup>4</sup> Párrafo 83 de ese engrose.



competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una Ley General.

Yo no compartí la propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la ley general), así que en esa sesión dije: *"No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la Ley General"*.<sup>5</sup> Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro que señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

Yo sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (101/2019), de manera que mantengo mi concurrencia en este tema.

A mi parecer el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación *"en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los Municipios"*. Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional <sup>6</sup> (éste es el "marco de respeto"). No se trata de que los Estados se "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

<sup>5</sup> **Artículo 64.** El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."

<sup>6</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."



De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que "[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional". Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del artículo 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

### **Integración de grupo interdisciplinario**

Compartí la propuesta en este apartado, pero no comparto todas sus consideraciones, especialmente la que señala "*que la intención del legislador federal es reducir al mínimo el ámbito de configuración de su homólogo en las entidades federativas*". Disiento de esa aseveración, el artículo 64 habla de una coordinación "*en un marco de respeto*".

Sin embargo, coincidí con la propuesta en el sentido de que es fundado el concepto de invalidez, porque, por ejemplo, no veo que a nivel local se integre en ese grupo interdisciplinario local la unidad de transparencia o equivalente, ni el área jurídica. Si tomamos en cuenta que este grupo interdisciplinario debe coadyuvar en una serie de cosas que tienen como finalidad establecer valores documentales, vigencias, plazos de conservación, y demás cuestiones, como dice el artículo 50 de la ley general, no se justifica que a nivel local se retiren del diseño normativo áreas como la de transparencia o la jurídica, por ejemplo. La equivalencia que debe guardarse con el sistema nacional es una equivalencia funcional, y que armonice y haga operativo y fluido el sistema.

## **II. VOTO PARTICULAR**

### **Integración del Consejo Local de Archivos**

El Consejo Local de Archivos forma parte de la infraestructura institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos en términos del artículo 71 de la Ley General de Archivos. La integración de este Consejo en Jalisco quedó definida en el artículo 73 de la ley local.

El Tribunal Pleno, por mayoría, declaró la invalidez total de este precepto debido a que consideró que incurría en diversas inconsistencias y que, por lo tanto, no estaba integrado, ni su funcionamiento resultaba equivalente al Consejo Nacional de Archivos previsto en la ley general.

Voté en contra de la invalidez que se decretó por la omisión de no contemplar la participación de la Secretaría General de Gobierno en el Consejo Estatal. Si bien



en la ley general se incluye a la Secretaría de Gobernación como integrante del órgano de gobierno y en la ley local no aparece, la falta de esta entidad no provoca en este caso una deficiencia constitucional en términos de armonía del sistema local con el nacional.

Si bien los Estados no pueden configurar con absoluta libertad sus Consejos locales, porque hay principios funcionales que deben perseguir, no queda claro qué se afecta constitucionalmente con la ausencia de esta entidad de gobierno. Además, en cuanto al diseño que aquí nos ocupa, bien pudiera verse correspondida la ausencia de esa Secretaría en el Consejo Estatal con la serie de autoridades adicionales que determinó el legislador local, especialmente considerando que se trata de una equivalencia funcional y en un marco de respeto a las atribuciones recíprocas en la libre configuración de las cosas.

No comparto que la ausencia del titular de la Secretaría de Gobierno de la entidad se traduzca en una indebida o insuficiente integración del órgano. A diferencia de la mayoría, no advierto por qué tal ausencia genera una afectación o una distorsión en el funcionamiento del sistema local, por lo que no considero que ello resulte contrario al parámetro de regularidad constitucional al que deben ajustarse las Legislaturas de las entidades federativas en materia de archivos.

Los Estados viven sus problemáticas particulares y es responsabilidad de ellos ver de qué manera pueden contar con un Consejo Estatal de archivos que sea eficaz para el contexto local. En este sentido, no considero que el Consejo Estatal deba guardar fiel reflejo o identidad con el Consejo Nacional en su integración. No debe perderse de vista, además, que los Estados cuentan con su propio régimen normativo respecto a su administración pública, y por lo tanto las facultades de sus funcionarios no necesariamente son iguales respecto a otros Estados ni respecto a la Federación.

Dentro del amplio margen que supone el mandato de equivalencia, las Legislaturas Locales, atendiendo a su contexto local y a la realidad de la organización del Estado, pueden decidir no integrar al Consejo Estatal de archivos a funcionarios cuya participación no sea esencial o necesaria, por lo que su ausencia no provocará distorsión alguna en el funcionamiento de este órgano clave del sistema estatal de archivos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 141/2019 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30177.



## VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y LA SEÑORA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2019.

En sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, reconoció la validez del artículo 106, párrafo último, en su porción normativa "*a partir del 4o. grado de primaria*", de la Ley General de Educación,<sup>1</sup> expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta norma prevé que en los planteles de educación básica y media superior se deberán establecer "*Comités Escolares de Administración Participativa*" con el objeto de que estos Comités se encarguen de fomentar la dignificación de los planteles para superar las desigualdades entre las escuelas del país. Para ese efecto, los Comités recibirán un presupuesto anual que destinarán a las mejoras, mantenimiento o equipamiento de las instalaciones e, incluso, para la construcción –siempre que se cuente con la asistencia técnica necesaria en este último caso–.

Asimismo, en el artículo 106 se dispone que los "*Comités Escolares de Administración Participativa*" operarán siguiendo los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública en coordinación con las dependencias federales respectivas; y, en el último párrafo de este numeral 106 –en el que se contiene la porción impugnada–, se dispone que los integrantes de los Comités escolares

<sup>1</sup> "**Artículo 106.** Con objeto de fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios, la Secretaría, en coordinación con las dependencias federales respectivas, emitirán los lineamientos de operación de los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes para los planteles de educación básica y, en su caso, de media superior, en los cuales además se aplicarán mecanismos de transparencia y eficiencia de los recursos asignados.

"El Comité Escolar de Administración Participativa o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior y en cumplimiento de las disposiciones a las que alude este Capítulo.

"Sus integrantes serán electos al inicio de cada año lectivo mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes **a partir del 4o. grado de primaria**, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la Secretaría."



serán electos al comienzo de cada año escolar en una asamblea en la que participarán docentes, personal directivo, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes que cursen un grado igual o superior del cuarto grado de primaria.

Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez del requisito de ser estudiante cursando el cuarto grado de primaria en adelante para poder participar en la elección de integrantes del "*Comité Escolar de Administración Participativa*".

Para llegar a esa conclusión, en la sentencia se sostuvo que la porción normativa cuestionada debía ser analizada mediante un examen ordinario de razonabilidad –y no a partir de un escrutinio estricto–, toda vez que el trato diferenciado ocasionado por la distinción por razón del grado escolar mínimo que se exige para participar en la elección de los Comités, tiene que ver con el nivel de instrucción y no con la edad, de manera que este trato diferenciado no se encuadra en una de las categorías sospechosas de discriminación prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución General.

De este modo, con base en un escrutinio ordinario de razonabilidad, el Tribunal Pleno estimó que el trato diferenciado perseguía una finalidad legítima consistente en proteger el interés superior de la infancia y, que esa medida era apta para alcanzar esa finalidad, ya que la norma permite determinar el momento en el que el alumnado menor de edad se encuentre en una posición adecuada para participar de manera directa en la elección del "*Comité Escolar de Administración Participativa*".

En virtud de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez del artículo 106, párrafo último, en la porción normativa "*a partir del 4o. grado de primaria*", de la Ley General de Educación, por no resultar transgresor del derecho de igualdad y no discriminación.

Respetuosamente, **no estamos de acuerdo con el criterio mayoritario** del Tribunal Pleno de reconocer la validez de la porción normativa impugnada, ni con la metodología empleada en la sentencia, pues desde nuestra perspectiva, era necesario realizar un escrutinio estricto que concluyera que **esta porción normativa es inconstitucional por generar una discriminación en contra de las niñas y los niños, por razón de la edad y por vulnerar sus derechos de participación y libertad de expresión**, que deben ejercerse de acuerdo con el principio de autonomía progresiva del menor, de manera que puedan ejercer sus derechos en forma gradual en la medida en que desarrollen un nivel de autonomía mayor.



La instalación de los Comités escolares constituye un mecanismo novedoso de la Ley General de Educación que busca vincular a las autoridades escolares con los padres y madres de familia y los propios educandos en las tareas de mejoramiento y dignificación de las escuelas, lo cual implica una forma de potenciar los instrumentos de participación y educación cívica de la población mexicana, especialmente de la niñez.

En concreto, la porción normativa impugnada señala que la elección de integrantes de los Comités escolares se realizará en una asamblea escolar, y enumera quiénes podrán participar con su voto, entre ellas las y los estudiantes que estén cursando el 4o. año de primaria o uno superior –cuestión que la Comisión accionante consideró que es una forma de discriminación contra las niñas y niños que cursan un grado inferior–.

Ni en el artículo 106 impugnado ni en el resto de la Ley General de Educación se define con claridad quiénes podrán postularse para integrar los Comités escolares. Sin embargo, la vaguedad de esa regulación no impide que podamos interpretar la Ley General de Educación en un sentido amplio y a favor de los derechos de participación de las personas menores de edad, de manera que el derecho de participación tiene una doble perspectiva: **a) Una dimensión activa** que permite a los niños y niñas votar en las asambleas para elegir integrantes de los comités; y, **b) Una dimensión pasiva** que les permite ser votados en esas asambleas.

Incluso de esta forma se ha entendido en los "*Lineamientos de Operación del Programa 'La Escuela es Nuestra'*", publicados el veintiséis de enero de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, y que contienen las reglas de integración y operación de los "*comités escolares de administración participativa*". En concreto, en el punto 6.1 de estos lineamientos<sup>2</sup> se precisa que los

#### <sup>2</sup> "6.1. Integración y Organización del CEAP

"Los CEAP son los órganos electos por las Asambleas de la Comunidad Escolar, responsables del ejercicio de los recursos asignados por la Federación y, en su caso, de las entidades federativas, que tienen como objetivo la dignificación de los Planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país.

"Cada Plantel contará solamente con un CEAP, independientemente de la cantidad de Centros de Trabajo que existan en el mismo.

"Los CEAP se integrarán de la forma siguiente:

"**a)** Un Presidente, que deberá ser una madre, padre de familia o tutor, con hijo(s) inscrito(s) en alguno de los Centros de Trabajo del Plantel.

"**b)** Secretario Técnico, que deberá ser madre, padre de familia o tutor, docente o Autoridad Escolar de la Comunidad Escolar.





Comités se integrarán por una presidencia, una secretaría técnica, una tesorería, una coordinación del servicio de alimentación, dos vocalías y **un alumno o alumna de 4o. grado de primaria en adelante, quien tendrá la calidad de invitado permanente con voz, pero sin derecho a voto.**

Es verdad que estos lineamientos no forman parte del parámetro de validez, pero sí son orientadores para conocer el funcionamiento de los Comités escolares y dimensionar la importancia de estos órganos y de la participación de las personas menores de edad en la toma de decisiones de los asuntos que les impactan directamente. De hecho, los lineamientos pueden ser modificados por la Secretaría de Educación Pública de acuerdo con su facultad reglamentaria, ya que la Ley General de Educación le habilita para ese efecto.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que si el legislador dispuso en el artículo 106, párrafo último, de la Ley General de Educación que las y los estudiantes tienen derecho a participar en la elección de la integración de los Comités –y de acuerdo con nuestra interpretación, también contarían con el derecho a ser votados para tener voz dentro de los Comités–, **estimamos que cualquier barrera que la legislación impone y que tenga el efecto de impedir que las niñas y niños que cursan un grado menor al 4o. año de primaria, está empleando una categoría sospechosa de discriminación, como lo es la edad y, por tanto, este Alto Tribunal debió emplear un escrutinio estricto** –y no un examen ordinario de razonabilidad, como se suele hacer en casos en que la diferencia de trato no tiene como base alguno de los criterios enunciados en el numeral 1o., párrafo último, de la Constitución General o cualquier otro que atente contra la dignidad humana–.

Bajo este escrutinio estricto, consideramos que **debió declararse la invalidez del artículo 106, párrafo último, exclusivamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria"**, ya que de manera injustificada y desproporcionada, esta norma impide que las niñas y los niños que cursan un grado

---

"c) Una Tesorera, que será preferentemente una madre de familia o tutora, cuando el contexto social de la Comunidad Escolar lo permitan.

"d) En su caso, un Coordinador Escolar del Servicio de Alimentación, que deberá ser una madre, padre de familia o tutor.

"e) Dos Vocales, que podrán ser madres, padres de familia o tutores.

"f) **Un Alumno de cuarto grado de primaria en adelante, inscrito en alguno de los Centros de Trabajo del Plantel, podrá ser electo para participar como invitado permanente con voz, pero sin derecho a voto.**

"..."



inferior al 4o. año de primaria, puedan participar en la toma de decisiones que les afectan directamente en su educación y entorno escolar, como lo es la integración de los "*Comités Escolares de Administración Participativa*".

Desde nuestra perspectiva, una postura contraria no atiende adecuadamente al principio del interés superior de la niñez contenido en el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución General,<sup>3</sup> que se irradia en todo el ordenamiento mexicano, e implica que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe privilegiar en todo momento la interpretación que más favorezca a los derechos de la niñez.

Tampoco atiende al artículo 12, párrafo primero, de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece el deber del Estado de garantizar al infante –que esté en condiciones de formarse un juicio propio–, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez.

Sobre dicho precepto, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General Número 12, señaló que la expresión "*que esté en condiciones de formarse un juicio propio*" no debe verse como una limitación de la capacidad del infante de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible, esto es, **no se puede partir de la premisa de que un niño o niña es incapaz de expresar sus propias opiniones.**

Por el contrario, los Estados deben considerar que la niñez tiene la capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas.

Asimismo, la expresión "*en función de su edad y madurez*" hace referencia a la capacidad de las personas menores de edad, que debe ser evaluada para tener debidamente en cuenta sus opiniones o para comunicarles la influencia que han tenido esas opiniones en el resultado del proceso. La madurez, en el contexto del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, es

<sup>3</sup> **Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."



la capacidad de las y los infantes para expresar su opinión sobre alguna cuestión de forma razonable e independiente.

De este modo, el Comité ha señalado que el artículo 12 de la Convención no impone algún límite de edad al derecho de la infancia a expresar su opinión y desaconseja a los Estados Parte que introduzcan, por ley o en la práctica, límites de edad que restrinjan su derecho a ser escuchados en todos los asuntos que les afectan.

Por otra parte, también ha indicado que las niñas y los niños no deben tener necesariamente un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del asunto que les afecta, sino una comprensión suficiente para ser capaces de formarse adecuadamente un juicio propio sobre el asunto.

En este sentido, no coincidimos en que sólo el alumnado que cursa el 4o. grado de educación primaria o uno superior cuentan con la comprensión suficiente para ser capaces de formarse adecuadamente un juicio propio sobre qué mejoras pueden realizarse, o bien, qué problemas observan en el mantenimiento o equipamiento de su escuela.

Nos parece que son los educandos quienes se enfrentan directamente a las carencias o problemas de un plantel educativo y, en esa medida, se encuentran en condiciones de formarse un juicio propio, el cual tienen derecho a expresar libre y directamente por tratarse de un asunto susceptible de afectarles. En todo caso, corresponde a docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, tener la sensibilidad para interpretar y canalizar las expresiones de la niñez que no sean emitidas bajo un discurso o redacción estructurada (que no irracional), pero no corresponde a las niñas y los niños acreditar su capacidad para formarse una opinión y expresarla.

Desde luego, esto no significa que todos los niños y las niñas tengan derecho a participar en la elección de los Comités escolares, sin importar su edad, madurez o grado escolar, pues **los derechos de participación y libertad de expresión de las personas menores de edad deben ejercerse de acuerdo con el principio de autonomía progresiva del menor**, de manera que puedan ejercer sus derechos en forma gradual en la medida en que desarrollen un nivel de autonomía mayor.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha sostenido en el punto 1, la Observación General Número 4, de "La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre



Más bien, consideramos que **la norma es inconstitucional por ser discriminatoria** y, en ese sentido, debió ser expulsada del ordenamiento a fin de suprimir este mensaje discriminatorio que, además es impulsado por una concepción de la persona menor de edad como una persona inferior e incapaz.

Una vez declarada la invalidez de la norma por este Alto Tribunal, el Congreso de la Unión podría, en el futuro, haber optado por alguna de las múltiples fórmulas o mecanismos para fortalecer la participación de los menores en la toma de decisiones educativas.

Por ejemplo –sin prejuzgar sobre estos mecanismos, que más bien quedan a la libre configuración legislativa–, el Congreso podría haber fortalecido el derecho de la niñez para votar a quienes integrarán los comités, usando una técnica de voto ponderado (es decir, que el voto de los niños y las niñas equivalga a un porcentaje limitado del total de la asamblea), o bien, que los estudiantes únicamente puedan elegir a la persona que, entre los mismos estudiantes, las representará en ese Comité, por mencionar algunos mecanismos posibles.

De igual manera, consideramos que la participación de las personas menores de edad debe entenderse como un concepto amplio que no se agota en la toma de decisiones o en el voto en una asamblea. En muchos casos, la participación puede ser limitada a permitir la expresión de ideas y opiniones, a las diversas formas de colaboración, entre otros ejemplos posibles.

Son muchas las fórmulas que el legislador pudo haber implementado para fortalecer los derechos de participación y de libertad de expresión de las personas menores de edad en atención a este principio de autonomía progresiva del menor; pero no coincidimos en que se les impida, en forma absoluta, ejercer sus derechos con base en una diferenciación discriminatoria.

Esta postura es acorde con lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño en cuanto a que los Estados Parte deben consultar a las niñas, los niños y los adolescentes sobre todos los aspectos de la política educativa, en particular, los planes de estudios, los métodos de enseñanza, las estructuras escolares, los niveles de exigencia, los presupuestos y los sistemas de protección de la infancia.

---

los Derechos del Niño", que: "los adolescentes de hasta 18 años de edad son titulares de todos los derechos consagrados en la Convención; tienen derecho a medidas especiales de protección y, en consonancia con la evolución de sus facultades, pueden ejercer progresivamente sus derechos".



Además de lo antes expuesto, debemos tener presente que conforme a la tesis jurisprudencial 1a./J. 12/2015 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ.",<sup>5</sup> la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de participación de las personas menores de edad puede ser limitado únicamente con la finalidad de proteger el interés superior de la infancia, y siempre y cuando esa medida se encuentre debidamente fundada y motivada.

No obstante, no advertimos que exista una razón constitucionalmente imperiosa –ni siquiera legítima, de acuerdo con el escrutinio ordinario que se emplea en la sentencia– que pudiera llevar a restringir la participación de niñas y niños menores de cuarto grado de primaria, pues no encontramos alguna potencial vulneración al interés superior de la infancia.

En suma, concluimos que la distinción impuesta por el legislador federal es **discriminatoria**, pues genera una exclusión indebida para que sólo las alumnas y los alumnos que cursan el cuarto grado de primaria o uno superior puedan ejercer directamente sus derechos de opinión y expresión en la asamblea escolar y en el "*Comité Escolar de Administración Participativa*", respeto del resto de la matrícula escolar que se encuentra en igualdad de circunstancias.

Por tanto, emitimos este **voto de minoría** a efecto de expresar las razones por las que votamos en contra del criterio mayoritario y **por la invalidez de la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria"** del artículo 106, párrafo último, de la Ley General de Educación.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 381, con número de registro digital: 30289.

<sup>5</sup> "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ.". Registro digital: 2009010. SCJN; 10a. Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; 1a./J. 12/2015 (10a.).



La tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 383.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 141/2019.**

En sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en la que, entre otras cosas, declaró la invalidez de los artículos precisados en el cuarto punto resolutivo de la ejecutoria, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

En el considerando quinto se analizó el fondo del asunto, atendiendo cada uno de los temas planteados. Así, en el tema seis el proyecto presentado al Tribunal Pleno proponía declarar la invalidez del artículo 8 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Sin embargo, al no reunirse la mayoría calificada para declarar la invalidez de la norma, se **desestimó** la acción de inconstitucionalidad respecto de este punto.

La propuesta de invalidez era, porque conforme al artículo 87 de la Ley General de Archivos, en el ámbito federal, el Ejecutivo está facultado para emitir declaratorias de patrimonio de la Nación a través del Archivo General, y éste tiene la atribución de emitir las declaratorias de patrimonio documental de la Nación conforme a la fracción XXI del artículo 106, en tanto que el artículo impugnado faculta al Titular del Ejecutivo para emitir las declaratorias de patrimonio de esa entidad, sin otorgar participación al Archivo General del Estado, lo que llevó a considerar que generaba falta de equivalencia en la regulación de la integración, atribuciones y funcionamiento del sistema local en contraste con el sistema nacional.

La razón de haber votado en contra de dicha propuesta radica en que considero que el hecho de que la legislación local analizada le otorgue al Ejecutivo la facultad para emitir las declaratorias de patrimonio de la entidad, sin otorgar expresamente participación al Archivo General del Estado, no significa que el archivo local no intervenga en el procedimiento administrativo que origina la



declaratoria. Sobre todo tomando en cuenta que, lógicamente, todos los decretos o acuerdos que emite un gobernador llevan consigo la aprobación y el sustento técnico respectivo. Por tanto, el hecho de que en la norma impugnada no se mencione expresamente la participación del archivo local no significa que la declaratoria de patrimonio vaya a surgir de la iniciativa lisa y llana de un gobernador sin tomar en cuenta el expediente específico que se somete a su consideración. De ahí que, en una interpretación integral, lógicamente, el archivo será quien proponga o, como parte del sistema local, quienes propongan al Ejecutivo tal declaratoria.

Por otra parte, en el tema nueve se declaró la invalidez del artículo 73 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios por establecer una integración del Consejo Estatal de Archivos diversa a la que prevé la Ley General de Archivos y omitir la incorporación de la Secretaría General de Gobierno en el Consejo Estatal de Archivos.

Mi voto en contra se sustenta en que la consecuencia que se deriva del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal es establecer una homologación en cuanto a la documentación, el tratamiento que se da a la documentación de los archivos, su catálogo y consulta en todo el país, pero ya que no se federalizó la materia queda un amplio margen legislativo para las entidades federativas, sobre todo porque no hay obligación de reiterar lo que establece la Ley General de Archivos.

Por ello considero que la parte orgánica u organizacional de las entidades federativas se tiene que respetar en lo máximo posible, siempre y cuando no desvirtúe efectivamente o impacte en un funcionamiento negativo en cuanto al sistema nacional en su conjunto. De ahí que no encuentro por qué el hecho de que en la integración del Consejo estatal haya faltado una Secretaría, la de gobierno que sería la equivalente a la de Gobernación Federal, sea motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto.

Por lo que hace al tema diez se declaró la invalidez del artículo 85, en su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, al considerar que transgrede el diverso 104 de la Ley General de Archivos, que establece que el Archivo General es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.



Congruente con mi voto en el punto nueve, por mayoría de razón, también estoy en contra en este aspecto, ya que me parece que no hay un sustento para declarar inconstitucional el precepto porque el archivo local no esté o tenga que no estar sectorizado.

Lo anterior tomando en cuenta que los organismos descentralizados no sectorizados son una creación de la administración o de la práctica administrativa federal y surgen a partir de lo establecido por el artículo 5 de la Ley de las Entidades Paraestatales que prevé que los organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que son tripartitos, se regirán por sus propias leyes, por lo que de ahí surgió la práctica de llamar a estos organismos "no sectorizados" porque por su organización tripartita no obedecía a la sectorización de la administración paraestatal en su conjunto.

Es cierto que después se amplió en una práctica legislativa, ya sea por el presidente de la República a través de decretos de creación de organismos o por el Legislativo que incluyó, por ejemplo, al Instituto Nacional de las Mujeres o a la Comisión Nacional Indigenista como organismos descentralizados no sectorizados, pero no es una institución jurídica como tal, y ni siquiera existe en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Además, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Jalisco tampoco se advierte esa figura, por lo que considero que carece de sustento la declaratoria de inconstitucionalidad mencionada e, incluso, pretender homogeneizar todos los organismos o darles la categoría de no sectorizados por el simple hecho de que el legislador federal así lo decidió respecto del Archivo General de la Nación.

Y es que no puede considerarse inconstitucional el hecho de que el legislador local no haya abordado o no haya creado su organismo a partir de una figura que sólo existe a nivel federal y que no existe en su legislación local, máxime que precisamente no está prevista de esa manera porque no ha sido legislada de esa manera en la entidad, pero también porque no ha sido necesario crearla para la administración local, es por ello que considero no hay un sustento para llegar a la declaratoria de inconstitucionalidad respectiva.





En cuanto al tema catorce, se proponía declarar la existencia de una omisión legislativa relativa respecto del artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios por no establecer infracciones que serán calificadas como graves, como sí prevé la legislación general. Sin embargo, al no reunir la mayoría calificada **se desestimó** la acción de inconstitucionalidad respecto de este punto.

Mi voto en contra de esa propuesta obedece a que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 101/2019 voté en contra de un precepto similar, pues considero que el vacío planteado se colma con el contenido de los artículos 116 y 118, último párrafo, de la Ley General de Archivos, pues el primero contiene las faltas sancionables, mientras que el diverso 118 identifica las faltas graves y no graves, con lo cual basta que el operador jurídico o el interesado acudan a la Ley General de Archivos para advertir cuáles infracciones son graves y cuáles no graves a nivel nacional, lo que también trasciende y colma el tema competencial.

Además, la Ley General de Responsabilidades Administrativas regula en capítulos diferenciados las faltas graves, no graves, de particulares vinculados con faltas graves y de particulares en situación especial, por lo que de igual manera se podría acudir a su contenido para colmar el vacío.

Cabe aclarar que me sumé a la inconstitucionalidad del citado artículo 124, porque modifica y transforma infracciones graves o que están catalogadas como graves en la Ley General de Archivos por infracciones no graves, y eso, conforme a mi criterio, les está vedado a las Legislaturas Locales.

Finalmente, respecto del tema diecinueve el proyecto proponía la existencia de una omisión legislativa absoluta, bajo el argumento de que la legislación local no se armoniza con el artículo 121 de la Ley General de Archivos, en cumplimiento a su diverso cuarto transitorio, pues omite regular los delitos en la materia de archivos. Sin embargo, se conformó una mayoría de siete votos en contra de la propuesta, lo que originó que se declarara infundado el concepto de invalidez.

Voté en contra de la supuesta omisión legislativa porque me parece que atendiendo al parámetro de regularidad constitucional establecido en la propia ejecutoria (equivalencia funcional) y del análisis de los trabajos legislativos que originaron la Ley General de Archivos, no se advierte que el legislador federal haya pretendido obligar a los Congresos Locales a legislar en materia de delitos archivísticos, tan es así que en dichos trabajos sólo aludió a las medidas de



apremio y a las sanciones que en su caso procedan, pero nada dijo en cuanto a las conductas delictuosas.

Luego, dado el criterio de equivalencia funcional que debe regir la materia y que implica que la constitucionalidad de cada disposición se analiza atendiendo a si su contenido diferente al de la Ley General de Archivos trasciende o no a la funcionalidad del sistema, es claro que el cumplimiento de ese deber de regular la materia de delitos archivísticos no es reprochable al legislador estatal, pues esa equivalencia no debe llevarse al extremo de replicar la ley general y tampoco implica desconocer la libertad configurativa de los Congresos Locales.

No debe perderse de vista que la Ley General de Archivos vincula a todos los órdenes de gobierno, lo que implica que, independientemente de que el capítulo de delitos no esté contenido en la ley local, aunque es deseable, no es reprochable, porque de todas formas está en la ley general, por lo que todo sujeto obligado debe atender a ambos ordenamientos, de modo que basta con que el interesado acuda a dicha ley para conocer los delitos en que puede incurrir en materia de archivos.

Es cierto que, atendiendo a su libertad configurativa y a su realidad, el legislador local pudiera ampliar esos delitos; sin embargo, no se le puede obligar a hacerlo, es más, la supuesta omisión en que incurrió puede entenderse en el sentido de que consintió que en su entidad como en toda la República puedan actualizarse los delitos de la ley general y no más.

Por último, porque la supuesta omisión del legislador puede atribuirse al hecho de que entendió que como esos delitos serán sancionados por autoridades federales, conforme al artículo 123 de la Ley General de Archivos, entonces no había razón alguna para reiterarlos en su ordenamiento, *so pena* de incurrir en incompetencia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 141/2019 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30177.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2021.



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintiuno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

La accionante impugnó la validez, entre otros, del artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, que establece cuotas por la reproducción de copias certificadas de documentación diversa, así como por la búsqueda de información pública y su reproducción en copias simples y certificadas. El texto de dicho precepto es el siguiente:

**"Artículo 98.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección se efectuará, en lo correspondiente y deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos y de conformidad con la siguiente tarifa:

CONCEPTO	UMA
I. Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. Se exceptúan los comprendidos en las fracciones III y IV de este artículo (Máximo de diez hojas tamaño carta u oficio)	2.4
II. Por cada hoja excedente que rebase el límite de la fracción anterior	0.24
IV. Expedición de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos que hayan sido expedidos por la Autoridad Fiscal municipal de acuerdo a lo siguiente:	
a) 1.00 x 1.20 M	
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	8
2. Impresión de cartografía en papel bond a color	
b) 0.90 x 0.60 M	
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	4
2. Impresión de cartografía en papel bond a color	5
c) Doble carta	



1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	2
2. Impresión en cartografía en papel bond a color	
...	
<b>X.</b> Búsqueda de documentos, excepto los comprendidos en la fracción III de este artículo	1.25
<b>XII.</b> Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información:	
a) Información impresa, por cada lado de hoja	0.02
b) En medios magnéticos digitales, por unidad CD	0.20
c) En medios magnéticos digitales por unidad DVD	0.30
d) Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	0.03
e) Impresiones a color, tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	0.11
<b>XIII.</b> Copias certificadas tamaño carta u oficio, derivadas de Solicitudes de Acceso a la Información.	0.24"

El Pleno declaró la invalidez de la totalidad de ese precepto,<sup>1</sup> pero votó en contra de esa decisión por lo que hace a las fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), que establecen cuotas por la expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales de documentos de máximo diez hojas en tamaño carta; por cada hoja excedente que rebase este límite y por la expedición de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos que hayan sido expedidos por la autoridad fiscal municipal.

El argumento de la mayoría para sostener esa decisión fue que las porciones normativas mencionadas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del País<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Por unanimidad de diez votos a favor se declaró la invalidez de las fracciones X y XII que establecen cuotas por reproducción de información pública en copias simples. Por mayoría de nueve votos se declaró la invalidez de la fracción XIII que establece cuotas por reproducción de información pública en copias certificadas; el Ministro Laynez Potisek votó en contra. Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez de las fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c). El Ministro Laynez Potisek votó en contra y la suscrita también, pero al tenor de los argumentos que en este voto particular se formulan.

<sup>2</sup> "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...



porque el legislador no precisó los elementos objetivos y razonables que atienden al valor real de los insumos que utiliza el Municipio para proporcionar el servicio de expedición de copias certificadas.

### Razón de la disidencia y voto particular

No comparto el criterio mayoritario. En mi opinión, al establecer un derecho, el legislador respeta el principio de proporcionalidad tributaria cuando en ejercicio de su libertad de configuración normativa establece el cobro reflejando un **razonable equilibrio** entre el monto fijado y la prestación del servicio, lo cual no tiene el alcance de exigirle que en todos los casos justifique pormenorizadamente la relación entre el precio y el servicio y menos aún que haya una correspondencia exacta entre ellos, porque los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>3</sup>

Por ello, al analizarse el cobro de un derecho a la luz del principio de proporcionalidad tributaria debe observarse la manera en la que en la práctica se presta el servicio para dilucidar si el monto establecido en realidad es exorbitante o bien, es razonable atendiendo al gasto que despliega el Municipio para realizar la actividad gravada. En el caso de las fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), del artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, se establecen cuotas por los siguientes servicios:

	UMA	Equivalencia en pesos <sup>4</sup>
I. Expedición de máximo diez copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	2.4	\$215.08 (doscientos quince pesos 08/100 M.N.)

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

<sup>3</sup> La postura de que no es necesaria una exacta correspondencia entre el monto del derecho fue fijada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, p. 54. Registro digital: 196933. Reiteración de criterios. Primer precedente: amparo en revisión 963/92, fallado el 23 de febrero de 1995. Mayoría de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

<sup>4</sup> El monto de la Unidad de Medida y Actualización durante el 2021 es de \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 M.N.). Fuente: publicación del Instituto Nacional de Geografía y Estadística en el Diario Oficial de la Federación del ocho de enero de dos mil veintiuno.



II. Por cada hoja excedente que rebase el límite de la fracción anterior	0.24	\$2.30 (dos pesos 30/100 M.N.)
IV. Expedición de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos que hayan sido expedidos por la autoridad fiscal municipal:		
<b>a) 1.00 x 1.20 M</b>		
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	8	\$716.96 (setecientos dieciséis pesos 96/100 M.N.)
2. Impresión de cartografía en papel bond a color		
<b>b) 0.90 x 0.60 M</b>		
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	4	\$358.48 (trescientos cincuenta y ocho pesos 48/100 M.N.)
2. Impresión de cartografía en papel bond a color	5	\$448.10 (cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 10/100 M.N.)
<b>c) Doble carta</b>		
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	2	\$179.24 (ciento setenta y nueve pesos 24/100 M.N.)
2. Impresión en cartografía en papel bond a color		

Como se observa, se imponen cuotas al público en general sobre servicios que prestan estas oficinas públicas, en particular la expedición de copias certificadas de diversos documentos y de mapas, planos, croquis de localización y demás documentos cartográficos, y ese servicio implica el despliegue de aparatos para poder reproducirlos en distintos tamaños ya sea en blanco y negro o a color, y también de insumos y recursos materiales, por lo que se puede sostener que los montos establecidos son razonables en relación con el gasto que debe desplegar el Municipio para el otorgamiento del servicio solicitado.

En esa tesitura, dada la cuantía de la cuota frente al gasto que debe realizar el Municipio, considero que no era necesario que el legislador local formulara una motivación reforzada. Siendo así, considero que las fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), del artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, no vulneran el principio de proporcionalidad tributaria en materia de cobro de derechos.



**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 51/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 387, con número de registro digital: 30311.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021.

En las sesiones celebradas los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por una minoría parlamentaria de la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores, en contra del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, y que creaba y regulaba el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT).

Por mayoría de nueve votos,<sup>1</sup> el Tribunal Pleno declaró **la invalidez de la totalidad del sistema normativo** introducido por el decreto impugnado, con la precisión que respecto a los artículos 176 y 190, fracciones VI y VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, únicamente se expulsarían las porciones normativas que hicieran referencia al PANAUT. Algunas cuestiones fueron votadas en contra por la suscrita, así que por ello formulo el presente voto particular.

### Antecedentes.

En México las personas usuarias de telefonía móvil pueden optar entre dos modelos de contratación al momento de adquirir una línea telefónica móvil: prepago y pospago. El prepago implica que el usuario paga el servicio de telecomunicaciones antes de utilizarlo, generalmente conocido como "recargas móviles",

<sup>1</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. En contra votamos el Ministro Pérez Dayán y la suscrita Ministra.



y se contrata **sin ningún requisito adicional más que la compra de la tarjeta SIM**. El segundo modelo, es decir el pospago, consiste en que el usuario paga por este servicio después de utilizarlo, por lo que las empresas dedicadas a este ramo solicitan ciertas condiciones y requisitos para otorgarlo, como por ejemplo los datos de una tarjeta de crédito para cobrar la renta mensual de este plan o un depósito en garantía.

Lo anterior se corrobora con los *Lineamientos de Colaboración en materia de Seguridad y Justicia* emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), publicados en el Diario Oficial de la Federación el dos de diciembre de dos mil quince, en los que se señala que las concesionarias estarán obligadas a registrar el nombre y dirección de las personas usuarias **únicamente de la modalidad pospago** y no de quienes opten por el plan de prepago.<sup>2</sup> Esto se ha traducido en que, de conformidad con datos del IFT, en diciembre de dos mil veinte a nivel nacional había cerca de 122.9 millones de líneas móviles de telefonía, de las cuales el 83.7 % correspondían a líneas de prepago y 16.3 % al modelo de pospago.<sup>3</sup>

En relación con lo anterior, y ya que para obtener una línea telefónica en modalidad de prepago no es necesario proporcionar datos personales (lo cual implica que pueden adquirirse y desecharse con facilidad, sin que el IFT cuente con información sobre quién utiliza esa línea), este modelo de contratación tiende a ser más utilizado para cometer los delitos de extorsión y secuestro que el modelo de pospago. Así lo reflejan los datos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de acuerdo con los cuales nueve de cada diez llamadas de extorsión son realizadas desde teléfonos celulares con sistema de prepago, mientras que para los secuestros se utilizan hasta veinte tarjetas SIM para establecer comunicación con los familiares de las víctimas, al ser común que los equipos sean desechados después de su uso.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> "DÉCIMO CUARTO. El sistema o sistemas utilizados para el registro de datos de comunicaciones de líneas privadas de los servicios fijo y móvil deberán contar con la capacidad de almacenar y entregar los datos indicados en la fracción II del artículo 190 de la LFTR. ..."

"III. Para el servicio móvil en las modalidades de prepago y pospago se registrará y conservará la información correspondiente a:

a) Nombre y dirección del usuario registrado, en el caso de la modalidad de pospago; ..."

<sup>3</sup> Anuario Estadístico 2021 del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Cabe señalar que del modelo pospago, se registró 3.6 % de pospago controlado y 12.7 de pospago libre. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/anuarioestadistico2021.pdf>

<sup>4</sup> Véase el Comunicado 054/2021 de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana emitido el veinte de abril de dos mil veintiuno, disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/fortalece-padron-de-telefonía-combate-a-la-extorsion-y-el-secuestro-sspc>





Ante el reconocimiento de este fenómeno social delictivo que se apoya de tecnologías móviles, el Congreso de la Unión consideró necesario crear mecanismos encaminados a reducir las actividades delictivas que operan con dispositivos telefónicos en la modalidad prepago. Al respecto, el Poder Legislativo optó, como una manera de inhibir estas conductas delictivas, un registro de datos personales de todas las personas usuarias que utilicen el servicio de telecomunicaciones, desde el momento de su adquisición.<sup>5</sup>

Ésta fue la lógica que se siguió al momento de crear el PANAUT, el cual buscó colmar el vacío legislativo referente a que los usuarios de telefonía móvil bajo el modelo de prepago no tenían la obligación de registrar sus datos al momento de contratar la línea telefónica. Esta base de datos, gestionada por el IFT, tenía como propósito que todas las líneas telefónicas móviles existentes en nuestro país tuvieran un usuario identificable, con independencia de si fue adquirida bajo el esquema de prepago o de pospago (este último, por su modelo de negocio y por los *Lineamientos de Colaboración en materia de Seguridad y Justicia* del IFT, ya requería desde antes de la creación del PANAUT que las personas usuarias proporcionaran ciertos datos a las concesionarias).

En otras palabras, el PANAUT buscaba inhibir los delitos cometidos a través de la utilización de equipos móviles, mediante la identificación plena y certera de **los titulares de las líneas de comunicación de prepago** con el registro de las tarjetas SIM. Lo anterior implicaba que estas personas tuvieran que proporcionar ciertos datos al momento de contratar este modelo de telefonía celular (insisto en que los usuarios del modelo pospago proporcionan su información desde antes de la creación del PANAUT por lo que se encuentran identificados), para que la delincuencia no pudiera escudarse detrás del anonimato que implica la obtención de una línea móvil adquirida mediante un plan de prepago.

En ese contexto, todas las concesionarias tenían que registrar en el PANAUT la siguiente información sobre cada usuario: **a)** el número de línea telefónica móvil; **b)** fecha y hora de activación de la línea telefónica móvil adquirida en la tarjeta SIM; **c)** nombre completo o denominación social del usuario; **d)** nacionalidad; **e)** número de identificación oficial con fotografía o Clave Única de Registro de Población del titular de la línea; **f)** datos biométricos del usuario y en su caso del representante legal de la persona moral; **g)** domicilio del usuario; **h)** datos del concesionario de telecomunicaciones o en su caso de los autorizados; **i)** es-

<sup>5</sup> Lo cual se desprende del dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, así como de Estudios Legislativos, respecto a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.



quema de contratación de la línea telefónica móvil (ya sea postpago o prepago); y, j) los avisos que actualicen la información de los puntos anteriores.

Con esa información, el PANAUT se constituiría como un mecanismo de registro de las personas usuarias de todas las líneas telefónicas móviles, con independencia de si optaran por el modelo prepago o postpago. Este padrón tenía como objeto constituirse como una **herramienta adicional** en materia de seguridad pública que le permitiría a las autoridades correspondientes identificar a las personas que habían adquirido un teléfono celular por la modalidad de prepago, lo cual, si bien no garantizaba un resultado exitoso en la persecución penal, permitía vencer el anonimato bajo el cual la delincuencia se escuda para cometer delitos.

### **Decisión del Tribunal Pleno.**

La mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió invalidar los artículos 15, fracción XLII Bis; 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus, las porciones normativas "el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" del artículo 176, "y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuario de Telefonía Móvil" de la fracción VI del artículo 190, "y proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" y "el Instituto para efectos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" de la fracción VII del artículo 190, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión* al considerar que vulnera los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

La sentencia señala que el estudio se realiza abarcando la totalidad de las normas que integran el decreto cuestionado, porque los accionantes impugnan la creación y regulación del PANAUT como un sistema normativo que genera una afectación injustificada a los derechos humanos señalados en el párrafo anterior.

Una vez determinado el análisis en conjunto de todas las normas, se procede a realizar una prueba de proporcionalidad de escrutinio ordinario (por la afectación a los derechos de privacidad y protección de datos personales), y de escrutinio estricto (por la vulneración a los derechos a la intimidad y protección de datos sensibles), a fin de determinar si el PANAUT impacta en los derechos en juego y si dicho impacto es razonable a la luz de las diversas gradas de la prueba.

En la tercera grada del escrutinio ordinario, relativa a la necesidad de la medida, en la propuesta se estableció que el artículo 190 de la Ley Federal de Teleco-



municaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de Procedimientos Penales prevén medidas relacionadas con el combate a los delitos cometidos a través del uso de dispositivos móviles, las cuales son igualmente idóneas para coadyuvar con las autoridades de seguridad y procuración de justicia a fin de proporcionar información útil y valiosa para combatir estos delitos y son menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de datos personales. En consecuencia, se concluye que el PANAUT no es una medida legislativa necesaria para una sociedad democrática al no mantener un equilibrio entre la necesidad de los datos en circunstancias limitadas y el respeto a los derechos humanos en juego.

Finalmente, en la ejecutoria se establece que el sistema normativo del PANAUT tampoco supera un escrutinio estricto pues al no resultar razonable a la luz de un escrutinio ordinario, por mayoría de razón tampoco puede serlo mediante un escrutinio que requiere de una justificación más robusta.

#### **Primera razón de mi voto particular: la metodología empleada.**

Respetuosamente no comparto la propuesta de utilizar una prueba de proporcionalidad para analizar **la totalidad** de las normas que conforman el decreto cuestionado. Considero que los preceptos impugnados contienen diferentes elementos que ameritan un análisis por separado dependiendo de sus características y objetivos.

El estudio en conjunto de todo el sistema normativo mediante una prueba de proporcionalidad tuvo como consecuencia que **este Alto Tribunal inevitablemente calificara la idoneidad y eficacia de una política pública en abstracto**, sin analizar la constitucionalidad de cada componente que integraba el diseño normativo en cuestión. Lo anterior se vio reflejado en la sentencia en la grada de necesidad de la medida, en la cual el Pleno se cuestionó lo siguiente: *¿Existen otro tipo de mecanismos distintos al PANAUT que resulten igualmente idóneos para el fortalecimiento de la seguridad pública a través del combate de los delitos que se cometen mediante el uso de dispositivos de telefonía móvil pero que resultan menos restrictivos de los derechos a la privacidad y protección de los datos personales?*

No comparto el cuestionamiento realizado porque considero que no es posible comparar el diseño normativo del PANAUT (tal como lo aprobó el Congreso de la Unión, sin primero analizar si era posible depurar elementos que fueran inconstitucionales o salvar la constitucionalidad del padrón mediante una interpretación conforme como más adelante detallaré en el presente voto),



con otras medidas que ya se encontraban previstas en el ordenamiento jurídico mexicano, pues el objeto de la seguridad pública es sumamente amplio y no existe una disposición en la Constitución Política del país que determine la manera en la cual el Congreso de la Unión debe legislar al respecto.

De igual forma, aunque la sentencia es exhaustiva en señalar otro tipo de medidas distintas al PANAUT que tienen como función fortalecer la seguridad pública a través de la persecución y el combate a la delincuencia, me parece que no pueden contrastarse entre sí en términos de estrategia de seguridad pública pues no tienen como propósito identificar a las personas usuarias que adquirieron teléfonos móviles mediante el modelo prepago, como sí lo tiene el PANAUT.

Al respecto, la ejecutoria identifica al artículo 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión como una medida comparable con el PANAUT,<sup>6</sup> pero respetuosamente considero que ese precepto no tiene el mismo

<sup>6</sup> **Artículo 190.** Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

"...

**"II.** Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos: **a)** Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor; **b)** Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados); **c)** Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago; **d)** Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia; **e)** Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio; **f)** En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor; **g)** La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y **h)** La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

"Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

"La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, los



alcance que el padrón de datos cuestionado en el presente asunto pues este último tiene como finalidad que todas las líneas telefónicas móviles tengan un usuario identificado (con independencia de si el servicio se contrató bajo la modalidad prepago o pospago), mientras que el numeral 190 señalado establece que los concesionarios deberán conservar un registro con los datos personales del nombre y domicilio de los *suscriptores*. Este término, leído de manera conjunta con los *Lineamientos de Colaboración en materia de Seguridad y Justicia* emitidos por el IFT (que establecen que las concesionarias estarán obligadas a registrar el nombre y dirección de las personas usuarias únicamente de la modalidad pospago y **no de la de prepago**), debe entenderse que se refiere a quienes contratan el servicio de telefonía de pospago, por lo que los concesionarios no se encuentran obligados a registrar el nombre y domicilio de las personas que opten por un plan de prepago. En consecuencia, considero que la medida contemplada en el artículo 190 no es equiparable con el PANAUT, pues persigue fines distintos.

Lo mismo ocurre con la intervención de comunicaciones contemplada en los artículos 252, 291 a 294 y 298 a 302 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y la geolocalización y entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones o autorizados prevista en la fracción I del artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Estas medidas tampoco tienen un alcance similar al PANAUT, ya que prevén el registro de las comunicaciones<sup>7</sup> y la ubicación en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos delictivos que se investigan, lo que implica que no tienen como fin identificar a las personas usuarias de telefonías móviles, sino sus comunicaciones y ubicación de los aparatos móviles.

---

cuales deberán informarse al Instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

"Sin perjuicio de lo establecido en esta Ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; ..."

<sup>7</sup> La cual abarca, de conformidad con el artículo 291 del Código Nacional de Procedimientos Penales, todo sistema de comunicación o programas que sean resultado de la evolución tecnológica, que permitan el intercambio de datos, informaciones, audio, vídeo, mensajes, así como archivos electrónicos que graben, conserven el contenido de las conversaciones o registren datos que identifiquen la comunicación, los cuales se pueden presentar en tiempo real.



Por todo lo anterior es que las medidas previstas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden ser calibradas con el PANAUT, pues si bien todas son herramientas en materia de estrategia de seguridad pública, persiguen fines diferentes, registran información complementaria pero no subsanan la problemática identificada por el Congreso de la Unión relativa a que las líneas de telefonía móvil contratadas bajo el esquema de prepago no cuentan con personas usuarias identificadas.

La sentencia también pondera la necesidad del PANAUT con el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), derogado el diecisiete de abril de dos mil doce, y concluye que nada garantiza que con el PANAUT efectivamente se vaya a identificar a los responsables de los delitos y que, incluso, el antecedente del RENAUT *"permite advertir que la delincuencia difícilmente va a emplear dispositivos que se encuentran registrados"*. Estos argumentos me parecen problemáticos porque de igual forma están encaminados a valorar el sistema normativo del PANAUT bajo parámetros propios de políticas públicas (al comparar la posibilidad de su éxito y su validez con un mecanismo derogado), y no mediante un parámetro constitucional que permita analizar si el padrón de datos cuestionado vulnera los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales. Lo anterior pareciera indicar que los órganos legislativos se encuentran impedidos para explorar nuevas medidas similares, pues la eficacia de las medidas pasadas será determinante para declarar la invalidez de nuevos mecanismos creados por el Congreso de la Unión.

Además, no hay que perder de vista que el artículo tercero transitorio del decreto impugnado preveía que el IFT tenía la obligación de emitir disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del PANAUT.<sup>8</sup> Por ello, el diseño normativo de este padrón de usuarios de telefonía móvil **se encontraba incompleto** al momento en el que esta Suprema Corte determinó su invalidez, adelantando con ello su ineficacia mediante un estudio comparativo con herramientas para la seguridad pública que no me parecen del todo

<sup>8</sup> **Tercero.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del presente Decreto, deberá emitir las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

"La no emisión de las disposiciones de carácter general en el plazo referido en el párrafo anterior, dará motivo a responsabilidad administrativa para los integrantes del órgano de gobierno del Instituto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas."



comparables entre sí y sin tener en consideración el margen de maniobra que el IFT establecería para su **implementación paulatina**.

En esa medida, reitero que la decisión de analizar la totalidad del decreto cuestionado como un sistema normativo mediante una prueba de proporcionalidad me parece equivocada porque confrontar el PANAUT con otros mecanismos diseñados para combatir la delincuencia ocasionó que este Alto Tribunal calificara anticipadamente su idoneidad en abstracto y sin analizar cada elemento normativo por separado frente al parámetro de constitucionalidad en materia de los derechos humanos en juego.

No puedo dejar de reflexionar respecto que las políticas públicas en materia de seguridad pueden cambiar y transformarse atendiendo a la realidad delictiva que atraviesa el país en un momento determinado, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede invalidar sistemas normativos bajo un estándar de eficiencia comparado con otros mecanismos de combate a la delincuencia y experiencias anteriores fallibles.

### **Segunda razón de mi voto particular: era posible realizar una interpretación conforme y depurar los elementos inconstitucionales.**

Una vez establecido que no debió realizarse una prueba de proporcionalidad para analizar todo el sistema normativo que conforma el PANAUT, me permito establecer la manera en la cual considero era posible validar este padrón de datos de las personas usuarias de telefonía móvil.

Primeramente, es necesario comenzar señalando que los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales no son absolutos, por lo que pueden ser restringidos siempre que las limitaciones no sean abusivas o arbitrarias. En ese sentido, se trata de establecer un equilibrio entre la protección de estos derechos y la seguridad pública, función constitucional del Estado Mexicano que el Congreso de la Unión buscó salvaguardar mediante, entre otras herramientas, el padrón de usuarios de telefonía móvil.

El sistema normativo del PANAUT diseñado por el Congreso de la Unión **sí tenía elementos con vicios de inconstitucionalidad** que eran susceptibles de afectar derechos humanos, pero al momento de extraerlos del orden jurídico era posible establecer una política pública depurada válida frente al parámetro de constitucionalidad de los derechos en juego. Al respecto, considero que la medida legislativa contaba con cuatro aspectos inconstitucionales que me permito señalar de forma breve.



Primero, **la recopilación de datos biométricos** contemplada en los artículos 180 Ter, fracción VI, 180 Quáter, y 180 Quintes,<sup>9</sup> constituye una intromisión desproporcionada a la intimidad y protección de datos sensibles de las personas usuarias de telefonías móviles pues exceden la finalidad perseguida por el PANAUT, aunado a que esta información se refiere a la esfera más íntima de sus titulares y su utilización indebida puede dar origen a diferentes formas de discriminación sin que sea posible, la mayoría de las veces, revertir el daño, por lo que su tratamiento requiere de una mayor protección jurídica. No veo cómo la recopilación y almacenamiento de estos datos sensibles sea una medida idónea que ayude a las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia a combatir delitos cometidos mediante teléfonos celulares.

En segundo lugar, la facultad de las autoridades para acceder a la información del PANAUT prevista en el tercer párrafo del artículo 180 Septimus,<sup>10</sup> **sin autorización o supervisión judicial**, ni obligación de comunicarle al titular de la información de esta situación, implica una vulneración a los derechos humanos de privacidad e intimidad de las personas pues no se cuenta con algún contrapeso que permita: **a)** determinar si la transferencia de información es pertinente y necesaria atendiendo al caso en concreto; y, **b)** blindar de injerencias arbitrarias el tratamiento de los datos personales. De igual forma, el Decreto que creó el PANAUT tampoco establece con claridad en qué casos las autoridades de seguridad y procuración de justicia podrán tener acceso a los datos personales de las personas usuarias, lo cual transgrede el principio

<sup>9</sup> "Artículo 180 Ter. El Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil contendrá, sobre cada línea telefónica móvil, la información siguiente: ...

"VI. Datos Biométricos del usuario y, en su caso, del representante legal de la persona moral, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto;"

"Artículo 180 Quáter. El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil será obligatorio para el usuario, quien deberá proporcionar identificación oficial, comprobante de domicilio y datos biométricos, para la activación del servicio de la línea telefónica móvil, en términos de lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto."

"Artículo 180 Quintes. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, deberán recabar e ingresar la información sobre la identidad, datos biométricos y domicilio del usuario, así como proporcionar la información con la cual se integrará el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. ..."

<sup>10</sup> "Artículo 180 Septimus ... Las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuenten con la facultad expresa para requerir al Instituto los datos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, podrán acceder a la información correspondiente de acuerdo con lo establecido en los artículos 189 y 190 de esta Ley y demás disposiciones relativas."





de seguridad jurídica pues no existe certeza sobre las acciones específicas, y sus alcances, que las autoridades pueden implementar en materia del manejo de datos personales.

El tercer elemento que encuentro inválido es el **fincamiento de responsabilidades administrativas** a los integrantes del Órgano de Gobierno del IFT por no emitir las disposiciones de carácter general para la debida operación del PANAUT, contemplado en el párrafo segundo del artículo tercero transitorio.<sup>11</sup> Considero que esta disposición genera inseguridad jurídica al no existir una relación clara entre la señalada omisión y los supuestos de faltas administrativas contemplados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Finalmente, también me parece inválido el artículo cuarto transitorio,<sup>12</sup> porque genera **efectos retroactivos injustificados** a quienes contaban con líneas telefónicas móviles desde antes de la creación del PANAUT, al prever que se cancelara la prestación del servicio si no proporcionan sus datos personales en un plazo de dos años a partir de la publicación del decreto cuestionado,

<sup>11</sup> "**Tercero.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del presente Decreto, deberá emitir las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

"La no emisión de las disposiciones de carácter general en el plazo referido en el párrafo anterior, dará motivo a responsabilidad administrativa para los integrantes del órgano de gobierno del Instituto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

<sup>12</sup> "**Cuarto.** En el caso del registro de líneas telefónicas móviles, en cualquiera de sus modalidades, adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, contarán con un plazo de dos años a partir de su publicación para cumplir con las obligaciones de registro a que se refiere el presente Decreto.

"El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, durante el plazo de dos años a que hace referencia el párrafo anterior, deberán realizar una campaña de información dirigida a sus clientes, con la anticipación que les permita cumplir con su obligación de registrar y actualizar sus datos. Para tal efecto los usuarios deberán presentar ante el concesionario o autorizado de que se trate la tarjeta SIM, así como la documentación fehaciente a que hace referencia el artículo 180 Ter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o a través de los medios tecnológicos que faciliten a los usuarios el registro. También deberán ser informados de que, en caso de no realizar dicho trámite dentro del plazo señalado, se les cancelará la prestación del servicio relacionado con la línea telefónica móvil de que se trate, sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna.

"Transcurrido el plazo señalado para el registro de titulares o propietarios de las líneas telefónicas móviles, el Instituto solicitará a los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, a los autorizados, la cancelación en forma inmediata de aquellas líneas de telefonía móvil, que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios o clientes."



sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna. Esta obligación para *conservar* el servicio de telefonía móvil representa una carga desproporcional para las personas usuarias de telecomunicaciones que no se registren en ese plazo.

El efecto invalidatorio de estos cuatro elementos impidió al Pleno reconocer la constitucionalidad de una herramienta complementaria en materia de seguridad pública que no generaba un perjuicio a los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales de las personas usuarias de telefonía móvil porque únicamente hubieran tenido que proporcionar información personal mínima. La cual, por cierto, era prácticamente la misma que ya se solicita a quienes cuentan con líneas de telefonía móvil en la modalidad de postpago.

Dicho lo anterior, una vez eliminadas del orden jurídico las características que considero inconstitucionales, el PANAUT admitía, cuando menos, dos lecturas posibles. La **lectura inconstitucional** supondría que el IFT tendría que almacenar los datos personales de quienes cuenten con un plan prepago **y de quienes optaron por el modelo postpago**, medida que no sería idónea ni necesaria, ya que existe el mecanismo contemplado en el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, previamente citado, que es igualmente eficaz para identificar a aquellas personas que cuentan con un modelo postpago.

En cambio, otra interpretación posible sería que el PANAUT sólo se aplicaría a quienes **cuenten con un plan de prepago** porque, como señalé, este modelo se contrata **sin ningún requisito adicional más que la compra de la tarjeta SIM**, aunado a que las concesionarias ya cuentan con la información personal de las personas usuarias del modelo postpago y puede ser requerida mediante un control judicial. A mi manera de ver, acotar el padrón únicamente para el registro de usuarios de telefonía móvil que optaron por el modelo prepago representa **una interpretación constitucional** pues es la que restringe menos los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, al requerirles datos personales mínimos al momento de la contratación del servicio en cuestión, lo cual ya se hace con las personas usuarias que contrataron el modelo postpago.

En suma, con el desmantelamiento de los señalados elementos inconstitucionales y con la interpretación conforme que propongo, los derechos humanos de las personas usuarias no serían objeto de injerencias arbitrarias ni desproporcionadas y, en consecuencia, no existirían razones suficientes para invalidar el PANAUT, pues se hubiera llegado al equilibrio entre la seguridad pública



y la debida protección de los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales de las personas usuarias de telefonías móviles.

Es decir, considero válido que la reforma hubiera pretendido registrar los datos personales de quienes adquieren el servicio de telefonía móvil vía prepago porque en principio parece una intromisión justificada para el combate de la delincuencia (no se puede analizar así a partir de la metodología, así que no adelanto criterio), que además ya se realiza para las personas usuarias que optaron por el modelo de pospago. El problema en este caso radicó en que el diseño legislativo del PANAUT contenía algunas características contrarias a la Constitución, y el Pleno consideró que eran suficientes para invalidar la totalidad de este instrumento que serviría complementariamente para la persecución de delitos.

Desde mi parecer, realizar una depuración que si bien era extensa, junto con la interpretación conforme que propongo en el presente voto particular, posiblemente le hubiera permitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación preservar el PANAUT como una herramienta adicional de seguridad pública dentro de los límites constitucionales en materia de derechos humanos de la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

Finalmente, soy consciente de la necesidad de preservar nuestros datos personales y que en este caso los tendrían terceros; también comprendo que esto implicaría que millones de líneas móviles tendrían que registrarse para integrar el padrón, y que los usuarios de pospago tienen sus datos registrados precisamente para que les llegue el cobro del servicio. Asimismo, tengo claro que la tecnología es falible, que el contar con un padrón probablemente no signifique que todos los usuarios cumplan de manera que pueden existir delincuentes que no hagan llamadas desde números registrados, entre otras cosas, que van integrando un importante conjunto de razones prácticas para no conservar el PANAUT como una herramienta adicional para que el Estado combata la delincuencia. Sin embargo, eso no obsta para simplemente emprender el estudio constitucional y reflexionar en el debate con un proyecto depurado (en los términos que sugerí en este voto). Lo cierto es que prácticamente las llamadas que extorsionan a las personas provienen anonimato del sistema prepago.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 41, con número de registro digital: 31068.



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021.**

En sesión celebrada el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad indicada, en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

Al resolver el asunto se declaró la invalidez del artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, que establecía el requisito de contar con título profesional de licenciatura en derecho con antigüedad mínima de cinco años, para ocupar la presidencia de dicho organismo. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideró que dicho requisito era una medida restrictiva, que vulneraba el derecho de acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones, pues restringía a las personas que no contaran con una profesión en leyes para desempeñar el cargo, no obstante que tuvieran la experiencia y los conocimientos en materia de derechos humanos, necesarios para ejercer las funciones inherentes.

Adicionalmente, se invalidó el artículo 26 en las porciones normativas "*La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a*" y "*quien*", donde se facultaba a la presidencia de dicho organismo para nombrar a la persona titular del órgano interno de control, al considerar que si bien las Legislaturas de las entidades federativas tienen libertad de configuración para regular tal cuestión, el método de designación unilateral no garantizaba criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad en su selección, además de no cumplir el requisito de un proceso de designación transparente, objetivo y equitativo.

Si bien comparto el sentido de la ejecutoria respecto a la invalidez del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, en las porciones normativas que fueron impugnadas, disiento de las consideraciones que sustentan la invalidez del diverso 17, fracción X, de la legislación citada, que se refiere al requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar el cargo de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima, en atención a las razones siguientes.

Considero que el requisito en estudio, previsto en el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima sí es una medida idónea, ya que la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos realiza diversas funciones que están directamente vinculadas con



el ámbito legal, de manera que el requisito contenido en la norma resulta idóneo para lograr la finalidad que se busca, es decir, que quienes aspiren a ese cargo lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y profesionalismo.

También considero que el requisito contenido en la norma tiene como objetivo profesionalizar el desempeño de la Comisión de Derechos Humanos Estatal, de manera que a mi juicio, la medida es razonable puesto que los problemas que pudieran presentarse en ese tipo de organismos, se pueden tornar complejos y se requiere contar con perfiles profesionales para enfrentar y solventar las distintas problemáticas que se pudieran generar y por ese motivo es conveniente que se establezca como requisito para acceder al cargo de titular de la Comisión de Derechos Humanos Estatal, contar con licenciatura en derecho, ya que la norma tiene por objeto que la persona que acceda al referido cargo tenga un perfil profesional que le permita atender los problemas complejos propios de ese organismo autónomo.

Lo anterior encuentra sentido al atender al tipo de funciones que el titular de la Comisión de Derechos Humanos estatal desempeña, pues se justifica la especialización jurídica que la norma impugnada ordena para ese tipo de puestos, ya que del artículo 18<sup>1</sup> de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima se desprende que la persona titular de la presidencia

---

<sup>1</sup> "Artículo 18. La persona titular de la Presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;

"II. Presidir el Consejo Consultivo de esta Comisión de Derechos Humanos;

"III. Elaborar y someter a consideración del Consejo, el Reglamento Interno de la Comisión y las reformas a éste que considere necesarias;

"IV. Establecer las Políticas Generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales;

"V. Fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto;

"VI. Llevar a cabo, según lo considere, reuniones con organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la defensa y promoción de los derechos humanos, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión;

"VII. Coordinar la elaboración y autorizar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos y el informe sobre su ejercicio, del cual dará cuenta al Consejo Consultivo;

"VIII. Enviar al Congreso el (sic) Estado, el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos, para su aprobación;

"IX. Impulsar, pertenecer y participar activamente de acuerdo a las atribuciones y límites de Ley, en los comités, consejos, comisiones y demás órganos colegiados o multidisciplinarios en los que el organismo tenga responsabilidad/es en materia de derechos humanos;



de la referida Comisión deberá desempeñar funciones especializadas íntimamente vinculadas con el ámbito jurídico-administrativo, por lo que resulta razonable exigir la licenciatura en derecho para acceder a dicho cargo, ya que

"X. Establecer los lineamientos generales, planes y programas a los que se sujetarán las actividades administrativas de esta Comisión de Derechos Humanos, así como nombrar, dirigir y coordinar las funciones del personal bajo su dirección;

"XI. Autorizar las estructuras orgánicas de las áreas, órganos y unidades administrativas de la Comisión y su actualización;

"XII. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

"XIII. Distribuir y delegar funciones al personal de la Comisión;

"XIV. Coordinar y supervisar la elaboración del Informe Anual de Actividades de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;

"XV. Presentar anualmente, en el mes de enero, un informe ante el Congreso del Estado en sesión solemne, respecto de las actividades desarrolladas durante ese ejercicio por la Comisión;

"XVI. Promover la difusión del Informe Anual de Actividades, para el conocimiento de la sociedad;

"XVII. Promover y fortalecer las relaciones de esta Comisión de Derechos Humanos, con organismos públicos, sociales y privados;

"XVIII. Promover y celebrar convenios de colaboración en materia de derechos humanos con autoridades, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones académicas y culturales;

"XIX. Aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, los documentos de no responsabilidad, así como los acuerdos y peticiones que se sometan a su consideración de conformidad con el Reglamento Interno;

"XX. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta no fuera aceptada o fue parcialmente aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, misma que deberá comparecer ante el mismo, fundando y motivando la causa de su negativa. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;

"XXI. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta fue aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, sin dar cumplimiento a la misma, por lo que deberá comparecer ante el Congreso, fundando y motivando la causa de su incumplimiento. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;

"XXII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;

"XXIII. Presentar Acciones de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo del Estado, reglamentos expedidos por los ayuntamientos de la entidad y reglamentos o decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, cuando a juicio de la Comisión, vulneren los derechos humanos;

"XXIV. Presentar a nombre de la Comisión, denuncias y quejas ante la autoridad respectiva, cuando tenga conocimiento de posibles actos ilícitos, que se hubieren cometido en perjuicio de esta Comisión, por personas servidoras públicas adscritas al mismo Órgano Protector o por particulares;

"XXV. Solicitar a cualquier autoridad de los tres niveles y órdenes de gobierno, organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados que residan en la entidad, así como los entes públicos que realicen actos de autoridad, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos;



una formación profesional en leyes es compatible con las actividades a desempeñar y, además, abona al conocimiento multidisciplinario que se requiere para una mejor protección de los derechos humanos.

Por los motivos expuestos, es que respetuosamente disiento en parte de las consideraciones de la ejecutoria, pues estimo razonable que el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima exija título profesional de licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la entidad indicada, ya que a mi juicio es indispensable que el titular de dicho organismo cuente con los conocimientos y formación necesarios para cumplir con las funciones previstas en la ley, entre las que destacan diversas funciones vinculadas con la necesidad del conocimiento de cuestiones jurídicas, de manera que contar con conocimientos jurídicos y en derechos fundamentales maximiza la eficiencia en su cumplimiento.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 160/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 71, con número de registro digital: 31624.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 2023.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2016 Y SUS ACUMULADAS 79/2016, 80/2016 Y 81/2016.**

El veintisiete de octubre de dos mil dieciséis se discutió el asunto citado al rubro, en el que se analizó la constitucionalidad de diversos artículos del Código Electoral

"XXVI. Requerir a personas físicas o morales que no tengan el carácter de autoridad o servidora pública, cualquier información, documento o medio de prueba relevante para la integración y resolución de un expediente de queja;

"XXVII. Establecer y mantener comunicación permanente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con organismos estatales, nacionales e internacionales homólogos, a efecto de intercambiar información actualizada en materia de derechos humanos; y,

"XXVIII. Las demás que considere necesarias para el mejor proveer y desarrollo de la Comisión, que sean señaladas por la presente Ley, el Reglamento Interior y los acuerdos del Consejo."



para el Estado de Coahuila, entre los cuales se encuentran los siguientes temas en los que emití mi voto en contra por las razones que explico a continuación:

#### **Tema 4. Condiciones adicionales para la reelección**

El Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos que condicionaron la reelección de los diputados y miembros de los Ayuntamientos que accedieron al cargo a través de la candidatura independiente, a que contiendan por la misma vía.

No comparto la decisión de la mayoría porque no existe alguna causa justificada para restringir la posibilidad de reelegirse a quienes accedieron a cargos de elección popular como candidatos independientes. Por el contrario, la Constitución Federal es categórica al señalar, en los artículos 115, tercer párrafo, y 116, fracción II, segundo párrafo, que tanto los presidentes municipales, regidores y síndicos como los diputados de las Legislaturas de los Estados podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos, salvo que el interesado haya perdido su militancia o haya renunciado a la misma antes de cumplir la mitad del periodo de su mandato, sin hacer ninguna distinción de la forma o la vía por la cual accedieron al cargo.

Por lo mismo, a mi juicio este requisito constituye una restricción indebida tanto del derecho al sufragio pasivo como al derecho de asociación en materia política que reconoce el artículo 35, fracciones II y III, de la Constitución Federal.

Aunado a ello, en la sentencia<sup>1</sup> se plasmaron las consideraciones por las cuales la restricción sería inconstitucional debido a que este requisito no puede considerarse dentro de la libertad de configuración de los Estados.

En suma, estimo que la distinción que realizó el legislador local no responde a principios constitucionales ni a las previsiones que la misma contiene para la reelección.

#### **Tema 6. Paridad de género horizontal**

En este tema se impugnó el artículo 17 por no garantizar la paridad de género horizontal en la integración de Ayuntamientos.

---

<sup>1</sup> Foja 109 "... Con base en ello se sostuvo que las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados de sus legislaturas; sin embargo, se les otorgó libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada de esta posibilidad de reelección ..."





A pesar de que la acción de inconstitucionalidad se desestimó en este punto, considero necesario explicar las razones por las cuales me pronuncié por declarar su invalidez.

De acuerdo al precepto impugnado para obtener el registro de las planillas para miembros del Ayuntamiento se tiene que dividir a los Municipios del Estado en cuatro bloques y, en cada uno de ellos, postular candidatos de un género distinto, en al menos, el 40 % de los Municipios. De lo contrario, el Instituto Electoral de la entidad les debe negar el registro. En mi opinión, el esquema 60-40 de postulaciones de un género distinto en los bloques de Municipios no respeta el aspecto sustantivo de igualdad, primero, porque beneficia más a un género que a otro y, segundo porque genera un esquema de "cuotas de género", no de paridad, que es lo que la Norma Constitucional exige.

Por este motivo, voté en contra de reconocer la validez de la porción normativa *"registrando al menos el 40 por ciento de las postulaciones de un género distinto en cada segmento"*.

#### **Tema 10. Requisitos excesivos para la constitución de partidos políticos**

En este tema se impugnó el artículo 31, fracción I, porque se estableció un porcentaje para constituir un partido político, diferente al de la Ley General de Partidos Políticos. Si bien la acción de inconstitucionalidad también se desestimó en este punto, me parece importante puntualizar que voté por su invalidez porque considero que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar sobre requisitos para la conformación de partidos políticos, ya que la competencia está reservada expresamente al Congreso de la Unión, como ha sido señalado en diversos precedentes sobre la materia.<sup>2</sup> Por ende, en mi concepto no existe margen de libertad de configuración para que los Estados establezcan un porcentaje distinto al que fue establecido en la Ley General de Partidos Políticos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Fed-*

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, falladas el once de febrero de dos mil dieciséis y la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, falladas el dos de octubre de dos mil catorce.



*ración* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 143, con número de registro digital: 27064.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021.**

### **I. Antecedentes**

1. En la sesión celebrada el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 160/2021. En la sentencia se estudió y declaró la inconstitucionalidad de disposiciones de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima. En primer lugar, de la fracción X del artículo 17, la cual preveía como requisito para aspirar a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima contar con el título profesional de licenciatura de derecho; y, segundo, del diverso 26, en la porción normativa que establecía que la persona titular de dicha Comisión designaría a la persona titular del órgano de control interno.
2. Yo voté en contra de declarar la invalidez del artículo 17, fracción X, por razones que desarrollo en el apartado III de este voto. Por otro lado, voté a favor de la propuesta en lo que corresponde a la invalidez del numeral 26 de la norma en cuestión, por algunas de las razones expresadas en la propuesta y por razones adicionales que expongo en el apartado IV de este voto.

### **II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo**

3. En el estudio de fondo se concluyó que el **artículo 17, fracción X**, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima constituía una violación al principio de igualdad y no discriminación al solicitar como requisito para ocupar la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima contar con un título profesional de licenciatura en derecho. La mayoría consideró que la metodología adecuada para el análisis de constitucionalidad era un test de igualdad de escrutinio ordinario, también conocido como test de razonabilidad.
4. Al realizar dicho test, la mayoría estimó que la medida sí superaba la primera grada por contar con una finalidad constitucionalmente legítima: la profesiona-



lización y especialización de los cargos públicos, para ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía y garantizar la supremacía constitucional a través del ejercicio adecuado de la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima.

5. Sin embargo, **consideraron que la medida no superaba la segunda grada del examen**, puesto que el requisito de contar con un título de licenciatura en derecho para poder acceder a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no tiene una relación directa, clara e indefectible para el fin constitucionalmente legítimo reconocido en la primera grada. Esto, considerando que los defensores de derechos humanos pueden tener antecedentes profesionales o de otro tipo. Por lo tanto, **declararon la invalidez de dicho requisito**.
6. En lo concerniente al estudio del **artículo 26** de la misma ley, que refiere a la designación de la persona titular del órgano de control interno de la Comisión a manos de la persona titular de la presidencia de dicho organismo de protección de derechos humanos, la mayoría estuvo por declarar la invalidez del precepto impugnado, pues constituye una afectación a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos establecida en los artículos 102, apartado B, párrafo V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 22 de la Constitución Local, y porque inobserva la obligación de contar con un procedimiento de designación transparente, objetivo y equitativo, tal como lo dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 20.

### **III. Razones del voto en contra de considerar inconstitucional el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima**

7. Estuve **en contra** de la declaración de invalidez de esta porción normativa porque considero que el test de igualdad de escrutinio ordinario, o test de razonabilidad **sí** se supera.
8. Para analizar violaciones al principio de igualdad debe determinarse: 1) si la medida impugnada realiza un tratamiento diferenciado; 2) con qué tipo de escrutinio debe analizarse la constitucionalidad de la medida reclamada (ordinario o estricto); y, 3) desarrollar las etapas del test elegido. En el caso que nos ocupa, la medida sí llevó a cabo una distinción de tratamiento entre las personas aspirantes a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima que cuentan con título profesional de licenciatura en derecho y



quiénes no. Ahora bien, en segundo lugar, cabe resaltar que el criterio de la distinción –poseer con un título de licenciatura– no constituye una de las categorías sospechosas reconocidas por el artículo 1o. constitucional.<sup>1</sup> Por lo tanto, el **nivel de escrutinio** del análisis debe ser **ordinario**, es decir, mediante un test de razonabilidad.

9. En este punto, cabe destacar las razones y trascendencia de distinguir entre un nivel de escrutinio ordinario y uno estricto. Cuando la medida analizada utiliza una categoría sospechosa para realizar un tratamiento diferenciado, el análisis de constitucionalidad es más riguroso, pues se parte de una presunción de que la medida es, en principio, inconstitucional. Tal es la razón por la que los pasos del test de igualdad de escrutinio estricto exigen que: 1) la medida cuente con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; 2) la medida esté estrechamente vinculada con la finalidad perseguida; y, 3) que la medida sea lo menos restrictiva posible.
10. En contraste, cuando la medida no utiliza como criterio para la distinción una de las categorías previstas en el artículo 1o. constitucional, tal como es el caso de la norma estudiada en este asunto, se parte de una presunción de que dicha distinción es admisible y queda al libre arbitrio del legislador utilizarla, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el test de igualdad de escrutinio ordinario. Para este test, como primer paso, debe examinarse: 1) que la finalidad de la medida sea constitucionalmente legítima o admisible. Posteriormente, tal como lo establecimos en la acción de inconstitucionalidad 36/2021, al aplicar el test al análisis de requisitos para el acceso a un cargo público, la medida debe: 2) estar directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función (lo que corresponde al paso de instrumentalidad de la medida), y 3) no excluir, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan capacidad o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.
11. Para el caso concreto, la exigencia de un título de licenciatura en derecho es un requisito que contribuye a alcanzar el objetivo, constitucionalmente legítimo

---

<sup>1</sup> Las categorías sospechosas son las previstas expresamente en el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



de profesionalización y especialización de los cargos públicos, pues varias de las funciones que desempeña el titular de presidencia de la Comisión requieren de conocimientos en derecho. Estas funciones incluyen, de acuerdo con los artículos 11 y 18 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima: el ejercicio de la representación legal; la elaboración y modificación del reglamento interno; el establecimiento de políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante organismos nacionales e internacionales; la celebración de convenios de colaboración con autoridades; la aprobación y emisión de recomendaciones públicas; la formulación de propuestas generales conducentes a una mejor protección de derechos humanos de Colima; la presentación de denuncias y quejas cuando tenga conocimiento de posibles actos ilícitos que se hubieran cometido en perjuicio de la Comisión, y la presentación de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

12. Es decir, **sí hay un nexo entre la exigencia de contar con un título de profesional en derecho y el cumplimiento de las funciones** que desempeñe la persona que ocupe la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.
13. Asimismo, **la medida no excluye de forma irrazonable e injustificada** a personas que potencialmente tengan las capacidades y competencias necesarias para desempeñar el cargo. Esto, pues contar con un título de licenciatura en derecho, por cinco años, consiste en una forma razonable para evaluar que una persona cuenta con las aptitudes específicas para el cargo, pues resulta un parámetro objetivo –que no está sujeta al mero arbitrio de otra persona– y proporcional, pues se exige el grado académico mínimo para ejercer la profesión de derecho, y no otro grado superior como podría serlo la maestría o el doctorado, y el plazo de cinco años no resulta excesivo.
14. Si bien, es cierto que, tal como lo señala la mayoría, podrían existir otras formas para evaluar que las candidatas y los candidatos cuenten con los conocimientos y capacidades necesarios para desempeñar el cargo, aquí cabe destacar nuevamente que, dado el nivel de escrutinio requerido para el caso –ordinario–, no es necesario que el legislador adopte la medida menos restrictiva posible. Queda dentro del marco configurativo del legislador local elegir la medida que prefiera, dentro de las múltiples medidas idóneas que existen para evaluar las calificaciones de candidatos a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos local, siempre y cuando ésta no excluya de forma injustificada a personas con capacidades y competencias necesarias.



15. La mayoría, al realizar el análisis de instrumentalidad de la medida, no se limitaron a estudiar que ésta estuviera directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la función. Por el contrario, establecieron como exigencia que el requisito tuviera una relación –además de directa– clara e indefectible para el cumplimiento del fin. Es decir, evaluaron si el requisito de contar con licenciatura de derecho era necesario e indispensable para realizar las funciones. Esto, a mi juicio, **implica elevar la grada de escrutinio más allá de lo que es constitucionalmente requerido, lo que socava de forma excesiva la libertad configurativa del legislador local**. A mi parecer, un análisis con tal rigor únicamente habría sido adecuado si el requisito fuera una categoría sospechosa.
16. Finalmente, subrayo que mi postura no significa que considere que el requisito de contar con una licenciatura de derecho sea, en todos los casos, necesario para un cargo de este tipo. Simplemente, me parece que éste es un requisito constitucionalmente admisible que el legislador local puede optar por requerir, pues cumple con el test de igualdad ordinario.

#### IV. Razones de la concurrencia en cuanto al estudio del artículo 26

17. Estoy de acuerdo con los argumentos vertidos en el estudio de fondo relativos a declarar la inconstitucionalidad del artículo 26 impugnado. En primer lugar, la norma constituye una afectación a la autonomía, imparcialidad y objetividad de los organismos de protección de los derechos humanos, protegida en el diverso 102 constitucional; y, en segundo lugar, porque inobserva la obligación de contar con un procedimiento de designación transparente, objetivo y equitativo, tal como lo dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su numeral 20.
18. En adición a lo anterior, considero importante hacer una precisión relativa al segundo argumento. La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince, entre otros cambios, modificó el artículo 109 constitucional –el cual incluye la obligación para los entes públicos estatales de contar con órganos internos de control– y adicionó al artículo 73 la fracción XXIX-V –que otorgó al Congreso la facultad de expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas–. A su vez, el artículo cuarto transitorio de dicha reforma constitucional obligó expresamente a las Legislaturas de los Estados a expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales anunciadas en la reforma. Me parece que es



de dicho artículo transitorio constitucional, que se sustenta el argumento relativo a que la designación del titular del órgano de control interno de la Comisión, previsto en la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, debía cumplir con los requisitos previstos en el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

19. Lo anterior me lleva a la conclusión de que, en este asunto, **nos encontramos ante una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio**, pues la Legislatura Local incumplió lo previsto en el referido cuarto transitorio, al no haber adecuado el artículo 26 impugnado a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Si bien, esa omisión legislativa no fue planteada por la minoría parlamentaria promovente, este Tribunal Pleno se encontraba facultado para estudiarla en suplencia de la queja, en atención a que la omisión de adecuar correctamente el régimen local a la ley general es un vicio de constitucionalidad que impacta a la norma controvertida.
20. Como consecuencia de lo anterior, además de declarar la invalidez de la disposición impugnada, consideré que habría sido preciso ordenarle al Congreso Local que adecuara la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, estableciendo un procedimiento para la designación del titular del órgano de control interno de dicha Comisión que garantizara la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar ese puesto y que sea transparente, objetivo y equitativo, por el cual no se comprometiera la imparcialidad con la que se va a ejercer dicho cargo. Ante esto, cabe tomar en cuenta que el Estado de Colima no cuenta con una ley local en materia de responsabilidades administrativas, sino que se ha limitado a remitir y aplicar directamente la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 160/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 71, con número de registro digital: 31624.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 2023.



## **VOTOS ACLARATORIO Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021.**

En la sesión celebrada el dieciocho de agosto de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional que promovió el Municipio de Tangamandapio, Estado de Michoacán de Ocampo, en contra del Decreto 509 por el que se expidió la Ley Orgánica Municipal de la referida entidad federativa. Específicamente se impugnaron los artículos 114 a 120 que integran el capítulo XXI denominado "DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", así como una porción del tercero transitorio del decreto,<sup>1</sup> al considerar que vulneran diversas atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los Municipios.

Por unanimidad de nueve votos,<sup>2</sup> el Pleno declaró oficiosamente la invalidez de las normas impugnadas al considerar que el Congreso Local no había realizado la consulta a los pueblos indígenas, lo que transgredió en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País, así como el numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, y por mayoría de ocho votos (en contra el de la suscrita)<sup>3</sup> se determinó que la invalidez surtiría sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Coincidió con la decisión de declarar la invalidez de las normas impugnadas, así como con las consideraciones que sustentan esa determinación, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en relación con esa invalidez. Asimismo, en cuanto a los efectos de la invalidez, considero necesario formular un voto particular para clarificar las razones que me llevaron a votar en contra de la decisión de la mayoría.

<sup>1</sup> La porción normativa impugnada decía: "*De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley*".

<sup>2</sup> De las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Ortiz Ahlf y Esquivel Mossa estuvieron ausentes.

<sup>3</sup> De la Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La suscrita votó en contra. Las Ministras Ortiz Ahlf y Esquivel Mossa estuvieron ausentes.





## Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,<sup>4</sup> y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>5</sup> a partir de los cuales se establece que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

### "Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

<sup>4</sup> "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

#### "Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; ..."

<sup>5</sup> Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



## "Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

\*[Énfasis añadido]

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la controversia constitucional 32/2012,<sup>6</sup> que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que pro-

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Política del País, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.



vocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.<sup>7</sup> En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

---

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que "*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*"



No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, en donde toda la ley se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al crear vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve coincidimos en que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.<sup>9</sup> La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.<sup>10</sup> En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



### Voto aclaratorio

La invalidez, como ya mencioné, atendió a que las normas que finalmente fueron declaradas inválidas incidían en la población indígena del Municipio de Tangamandapio, de tal forma que el Congreso Local tenía la obligación de consultarla en términos de lo dispuesto por el artículo 2o. de la Constitución Política del País, así como del numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, así que, al no haber cumplido con esa obligación, el conjunto normativo resultó inválido.

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes indígenas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menos-cabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.*"

En el caso concreto puede observarse que el capítulo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo titulado "De los pueblos indígenas" contiene disposiciones que pudieran considerarse **ventajas**, en términos del Convenio, pues delimitan las facultades y obligaciones de los Municipios respecto de las comunidades indígenas en el sentido de: protegerles y promover el desarrollo de sus lenguas, cultura, costumbres, recursos y formas de organización social; otorgarles los recursos correspondientes al impuesto predial que se recaude en esas comunidades; administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa; expedir la reglamentación municipal en materia de promoción de los derechos indígenas; permitirles prestar los servicios públicos catalogados como municipales, como el de seguridad pública; formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, y sus usos y costumbres; organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres, entre otras.



Una lectura empática de las disposiciones que fueron invalidadas en esta controversia constitucional sugiere *prima facie* que tales normas contienen aspectos positivos en su totalidad para los pueblos y comunidades indígenas, porque debe partirse de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar todas las normas referidas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a **las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida**. En este caso tenemos normas que bien pudieran catalogarse así, como facilitadoras y benévolas para la comunidad indígena de ese Municipio michoacano.

Precisamente por ello, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, pues como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, parece claro que los artículos que integran el capítulo XXI "De los pueblos indígenas", así como el transitorio tercero, en la porción normativa invalidada de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, son susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación permite lo dispuesto en el artículo 41,



fracción IV, de la ley reglamentaria,<sup>11</sup> quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Es posible también que pudiera darse el caso de que no se llevara a cabo una consulta previa en toda forma, sino que el Congreso Local hubiese llevado algunos foros consultivos aislados, pero no de la forma establecida por esta Corte, o que hubiese estado asesorándose sobre el tema, o que informalmente algunos legisladores tuvieran reuniones o intercambio de sugerencias con representantes de dichas comunidades o expertos en ellas. Sin embargo, no es posible considerar nada de eso como formas efectivas de consulta, ni asumir que "de alguna forma" la comunidad participó o asesoró en lo legislado.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los preceptos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

<sup>11</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."





Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, ya sea de forma directa o indirectamente (pero bajo encomienda, siguiendo los parámetros y con el auxilio de instituciones especializadas), y con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.<sup>12</sup>

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad y el tiempo demostrarán si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

### **Voto particular en relación con los efectos**

Muy de la mano con la reserva que señalé en el apartado anterior, en el presente asunto voté en contra de la determinación tomada por la mayoría en el sentido de fijar que la invalidez surtiría sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local, pues es mi convicción que en estos ca-

---

<sup>12</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



sos, a fin de no afectar derechos que, bien o mal, ya habían sido reconocidos a las comunidades indígenas, debe señalarse un plazo para que, en lo que el Poder Legislativo lleva a cabo las consultas, las normas continuaran vigentes.

Este caso clarifica mi postura, pues como consecuencia de lo determinado por el Tribunal Pleno, las comunidades indígenas pertenecientes al Municipio actor han dejado de tener una legislación local que prevea, entre otras cosas, la posibilidad de ejercer directamente parte del presupuesto municipal; de prestar los servicios que constitucionalmente corresponden a los Municipios; de formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, y de organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno. Asimismo, se ha eliminado la posibilidad de que el Ayuntamiento del Municipio actor reglamente diversos aspectos relacionados con la protección y promoción de los derechos indígenas.

Todo ello evidencia que la invalidez decretada en este caso **sí afectó, y de manera inmediata**, derechos que habían sido reconocidos en la legislación local en favor de las comunidades indígenas, pues al declararse la invalidez con efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local, se privó a las comunidades integrantes del Municipio actor de los derechos que ya habían adquirido con motivo de las normas invalidadas, y esa afectación durará, cuando menos, hasta tanto el Poder Legislativo Local realice las consultas y emita una nueva legislación (si es que lo hace).

Incluso, tal y como lo reconocieron algunos de mis compañeros Ministros al momento de discutir el apartado de efectos, puede suceder que el Congreso Local determine que carece de competencia para legislar nuevamente, caso en el cual, la afectación a que he hecho referencia se prolongaría de forma indefinida, exacerbando la vulneración a los derechos de las comunidades.

También voté en contra de los efectos determinados por la mayoría porque considero necesario destacar que la invalidez decretada en este caso fue *relativa*, esto es, con efectos solamente entre las partes, por lo que sólo tendrá efectos para el Municipio de Tangamandapio, actor en la controversia constitucional aquí analizada, así que es claro que **esta decisión judicial tiene el potencial de convertirse en un grave problema político para Michoacán** por las desigualdades que generará, pues no todos los Municipios michoacanos se inconformaron con esta normativa, lo que automáticamente provoca situaciones dispares en el Estado.



Por si fuera poco, pareciera que el Congreso Local únicamente estará obligado a consultar a las comunidades indígenas que se encuentren dentro del territorio del Municipio actor, lo que no debe ser así. Considero que este tipo de nulidad, en este caso en particular, soslaya que la ley orgánica municipal impugnada no aplica solamente para ese Municipio o para sus comunidades, sino para todos los Municipios y comunidades indígenas del Estado de Michoacán, por lo que para hacer efectivo lo resuelto por el Tribunal Pleno, el Congreso Local no podría limitarse a consultar únicamente a las comunidades indígenas del Municipio actor y a partir de ello emitir nuevas normas, pues al tratarse de normas aplicables para todos los Municipios y comunidades indígenas del Estado, tendrían que consultarse a todas las comunidades de todos los Municipios, y a partir de lo que arrojen esas consultas, determinar si es factible emitir nuevas normas relacionadas con sus derechos.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 56/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 1120, con número de registro digital: 31176.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 123/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 152, con número de registro digital: 30087.

## **VOTOS ACLARATORIO Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 69/2021.**

En la sesión celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional que promovió el Municipio de Nahuatzen, Estado de Michoacán de Ocampo, en contra del Decreto 509 por el que se expidió la Ley Orgánica Municipal de la referida entidad federativa. Específicamente se impugnaron los artículos 116, 117 y 118 que se ubican dentro del Capítulo XXI denominado "DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", así como el sexto transitorio del decreto, al con-



siderar que vulneran diversas atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los Municipios.

Por unanimidad de nueve votos,<sup>1</sup> el Pleno declaró oficiosamente la invalidez de todo el Capítulo XXI denominado "DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", así como los artículos transitorios tercero<sup>2</sup> y sexto del decreto impugnado al considerar que el Congreso Local no había realizado la consulta a los pueblos indígenas, lo que transgredió en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país, así como el numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, y por mayoría de ocho votos (en contra el de la suscrita)<sup>3</sup> se determinó que la invalidez surtiría sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Coincido con la decisión de declarar la invalidez de las normas impugnadas, así como con las consideraciones que sustentan esa determinación, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en relación con esa invalidez. Asimismo, en cuanto a los efectos de la invalidez, considero necesario formular un voto particular para clarificar las razones que me llevaron a votar en contra de la decisión de la mayoría.

### Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,<sup>4</sup> y con los numerales 2.1, 6.1 y

<sup>1</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Ortiz Ahlf y el Ministro Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.

<sup>2</sup> Éste únicamente en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley".

<sup>3</sup> De las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La suscrita votó en contra. La Ministra Ortiz Ahlf y el Ministro Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.

<sup>4</sup> "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."



6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>5</sup> a partir de los cuales se establece que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

---

#### "Artículo 2.

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

#### "Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

---

---

#### "Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

<sup>5</sup> Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

\*[énfasis añadido].

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la controversia constitucional 32/2012,<sup>6</sup> que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Política del país, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.



"foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.<sup>7</sup> En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos real-

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



mente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, en donde toda la ley se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al crear vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.<sup>8</sup>

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde una mayoría de nueve coincidimos en que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.<sup>9</sup> La reforma impugnada

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.





simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.<sup>10</sup> En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

### **Voto aclaratorio.**

La invalidez, como ya mencioné, atendió a que las normas que finalmente fueron declaradas inválidas incidían en la población indígena del Municipio de Nahuatzen, de tal forma que el Congreso Local tenía la obligación de consultarla en términos de lo dispuesto por el artículo 2o. de la Constitución Política del país, así como del numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, así que, al no haber cumplido con esa obligación, el conjunto normativo resultó inválido.

Es absolutamente reprochable que a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes indígenas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *"La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales"*.

En el caso concreto puede observarse que el capítulo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo titulado "De los pueblos indígenas" contiene disposiciones que pudieran considerarse **ventajas**, en términos del Convenio, pues delimitan las facultades y obligaciones de los Municipios respecto de las comunidades indígenas en el sentido de: protegerles y promover el desarrollo de sus lenguas, cultura, costumbres, recursos y formas de organización social; otorgarles los recursos correspondientes al impuesto predial que se recaude en esas comunidades; administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa; expedir la reglamentación municipal en materia de promoción de los derechos indígenas; permitirles prestar los servicios públicos catalogados como municipales, como el de seguridad pública; formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, y sus usos y costumbres; organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres, entre otras.

Una lectura empática de las disposiciones que fueron invalidadas en esta controversia constitucional sugiere *prima facie* que tales normas contienen aspectos positivos en su totalidad para los pueblos y comunidades indígenas, porque debe partirse de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar todas las normas referidas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan



provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a **las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida**. En este caso tenemos normas que bien pudieran catalogarse así, como facilitadoras y benévolas para la comunidad indígena de ese Municipio michoacano.

Precisamente por ello, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, pues como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, parece claro que los artículos que integran el Capítulo XXI "De los pueblos indígenas", así como los transitorios tercero, en la porción normativa invalidada, y sexto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, son susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria,<sup>11</sup> quizá sea mejor ordenar al Congreso

<sup>11</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Es posible también que pudiera darse el caso de que no se llevara a cabo una consulta previa en toda forma, sino que el Congreso Local hubiese llevado algunos foros consultivos aislados, pero no de la forma establecida por esta Corte, o que hubiese estado asesorándose sobre el tema, o que informalmente algunos legisladores tuvieran reuniones o intercambio de sugerencias con representantes de dichas comunidades o expertos en ellas. Sin embargo, no es posible considerar nada de eso como formas efectivas de consulta, ni asumir que "de alguna forma" la comunidad participó o asesoró en lo legislado.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los preceptos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, ya sea de forma directa o indirecta.



tamente (pero bajo encomienda, siguiendo los parámetros y con el auxilio de instituciones especializadas), y con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.<sup>12</sup>

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad y el tiempo demostrarán si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

#### **Voto particular en relación con los efectos.**

Muy de la mano con la reserva que señalé en el apartado anterior, en el presente asunto voté en contra de la determinación tomada por la mayoría en el sentido de fijar que la invalidez surtiría sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local, pues es mi convicción que en estos casos, a fin de no afectar derechos que, bien o mal, ya habían sido reconocidos a las comunidades indígenas, debe señalarse un plazo para que, en lo que el Poder Legislativo lleva a cabo las consultas, las normas continuaran vigentes.

Este caso clarifica mi postura, pues como consecuencia de lo determinado por el Tribunal Pleno, las comunidades indígenas pertenecientes al Municipio actor han dejado de tener una legislación local que prevea, entre otras cosas, la posibilidad de ejercer directamente parte del presupuesto municipal; de prestar los servicios que constitucionalmente corresponden a los Municipios; de

---

<sup>12</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, y de organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno. Asimismo, se ha eliminado la posibilidad de que el Ayuntamiento del Municipio actor reglamente diversos aspectos relacionados con la protección y promoción de los derechos indígenas.

Todo ello evidencia que la invalidez decretada en este caso **sí afectó, y de manera inmediata**, derechos que habían sido reconocidos en la legislación local en favor de las comunidades indígenas, pues al declararse la invalidez con efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso Local, se privó a las comunidades integrantes del Municipio actor de los derechos que ya habían adquirido con motivo de las normas invalidadas, y esa afectación durará, cuando menos, hasta tanto el Poder Legislativo local realice las consultas y emita una nueva legislación (si es que lo hace).

Incluso, tal y como lo reconocieron algunos de mis compañeros Ministros al momento de discutir el apartado de efectos, puede suceder que el Congreso Local determine que carece de competencia para legislar nuevamente, caso en el cual, la afectación a que he hecho referencia se prolongaría de forma indefinida, exacerbando la vulneración a los derechos de las comunidades.

También voté en contra de los efectos determinados por la mayoría porque considero necesario destacar que la invalidez decretada en este caso fue *relativa*, esto es, con efectos solamente entre las partes, por lo que sólo tendrá efectos para el Municipio de Nahuatzen, actor en la controversia constitucional aquí analizada, así que es claro que **esta decisión judicial tiene el potencial de convertirse en un grave problema político para Michoacán** por las desigualdades que generará, pues no todos los Municipios michoacanos se inconformaron con esta normativa, lo que automáticamente provoca situaciones dispares en el Estado.

Por si fuera poco, pareciera que el Congreso Local únicamente estará obligado a consultar a las comunidades indígenas que se encuentren dentro del territorio del Municipio actor, lo que no debe ser así. Considero que este tipo de nulidad, en este caso en particular, soslaya que la ley orgánica municipal impugnada no aplica solamente para ese Municipio o para sus comunidades, sino para todos los Municipios y comunidades indígenas del Estado de Michoacán, por lo que para hacer efectivo lo resuelto por el Tribunal Pleno, el Congreso Local no podría limitarse a consultar únicamente a las comunidades indígenas del Municipio actor y a partir de ello emitir nuevas normas, pues al tratarse de



normas aplicables para todos los Municipios y comunidades indígenas del Estado, tendrían que consultarse a todas las comunidades de todos los Municipios, y a partir de lo que arrojen esas consultas, determinar si es factible emitir nuevas normas relacionadas con sus derechos.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 69/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 1061, con número de registro digital: 31177.





**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS  
VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43  
DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II  
DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TECATE, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

En sesión celebrada el diez de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 212/2020, promovida por el Municipio de Tecate, Estado de Baja California. Se analizó la constitucionalidad del Decreto número 158 por el que se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, el cual fue publicado el catorce de noviembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Presento este voto concurrente, pues si bien comparto el sentido mayoritario en cuanto a declarar la invalidez del decreto referido, lo hago apartándome de consideraciones.

#### **I. Fallo mayoritario.**

En la sentencia, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto número 158 que reformó al artículo 42 <sup>1</sup> de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, el cual modificó la forma en la que se subsanaban las ausencias de los municipios en dicha entidad. Se llegó a esta determinación al calificar

---

<sup>1</sup> "Artículo 42. De las ausencias de un Múncipe. Las ausencias de un múnice podrán ser temporales o definitivas. Serán ausencias temporales las que no sean mayores a 30 días naturales. Las ausencias temporales serán cubiertas por el suplente.

"Las ausencias mayores a 30 días naturales serán resueltas en definitiva por el Congreso del Estado. Cuando por cualquier circunstancia el suplente no asumiera el cargo o no se presentara, el Gobernador del Estado enviará una terna de propuesta al Congreso del Estado."



como fundado el concepto de invalidez planteado por el Municipio accionante en cuanto a que dicho decreto resultó de un procedimiento legislativo violatorio de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, lo que a juicio de la accionante tiene un efecto invalidante. En ese tenor, señaló que el Congreso Local desconoció la facultad del Ayuntamiento de Tecate para participar en una sesión en la que se reformó una disposición de carácter municipal y que esto no puede subsanarse con el hecho de que se haya autorizado la dispensa de trámite por urgencia notoria. Con respecto a ello, la accionante no consideró aceptable la justificación del Congreso Local consistente en que existe una ausencia o vacío legislativo ni encuentra alguna otra que sea válida y suficiente.

En vista de lo anterior, el Pleno consideró fundado el concepto de invalidez hecho valer por el Municipio accionante. Se señaló que la justificación de la urgencia incluida en el "*Acuerdo por el cual se somete a consideración del Pleno, con dispensa de trámite, iniciativa de decreto, presentada por el Ing. Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California por la que se reforma el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California*", suscrito por los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, no cumplió con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California ni con los precedentes que ha establecido el propio Tribunal Pleno en cuanto al tratamiento urgente de una iniciativa de reforma. Del mismo modo, estimó que no existía justificación en lo manifestado por los integrantes de la Junta de Coordinación Política, quienes con fundamento en el precepto ya mencionado y el diverso 31 de la Constitución Local afirmaron que se actualizaba la urgencia y obvia resolución debido a que existía un vacío normativo. En la sentencia se sostuvo que alegar el vacío normativo no podría considerarse un acontecimiento con el que se acreditara o justificara la necesidad de la dispensa de trámite conforme a los ordenamientos citados.

Debido a ello, el Pleno estimó que se impidió la participación de los Ayuntamientos en una sesión en la que se discutieron asuntos de carácter municipal. Además, el Pleno realizó un estudio de la redacción anterior del artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California<sup>2</sup> y los Reglamentos Internos de los Ayuntamientos de Tijuana, Ensenada, Tecate, Mexicali y Rosarito, concluyendo que no se desprende que existiera el vacío normativo alegado en la motivación formulada por el legislador.

<sup>2</sup> "**Artículo 42.** De la Separación Provisional de un Múncipe. La solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un Múncipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno."



Por lo expuesto, se consideró demostrada una violación directa al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal y a los principios básicos de la democracia parlamentaria. Al estimar fundado lo anterior, la sentencia señaló que no es necesario estudiar el resto de los conceptos de invalidez que hizo valer el Municipio accionante.

## II. Razones de disenso.

Si bien coincido con el sentido mayoritario en cuanto a declarar la invalidez del Decreto número 158, no comparto las consideraciones en cuanto a que esta invalidez resulta de las violaciones al procedimiento legislativo. En todo caso, debe invalidarse porque vulnera lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución General ya que permite que sean otros poderes estatales quienes reemplacen a funcionarios democráticamente electos.

En la sentencia se consideró que la falta de participación del Municipio de Tecate en el proceso legislativo da lugar a declarar la invalidez del decreto ya mencionado. No obstante, este Alto Tribunal ya ha establecido un criterio conforme al cual no todas las violaciones son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven, sino sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas. Para determinar lo anterior, en la controversia constitucional 19/2007<sup>3</sup> y la controversia constitucional 94/2011<sup>4</sup> se estableció que el procedimiento legislativo debe valorarse a la luz de los siguientes estándares:

- "1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
- "2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
- "3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas."

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez.

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil trece.



De la lectura de los artículos 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California<sup>5</sup> y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo<sup>6</sup> de la misma entidad federativa se advierte que las Comisiones de Dictamen Legislativo deben anunciar a los Ayuntamientos al menos cinco días de anticipación la fecha de la sesión en la que se vaya a discutir un proyecto cuya iniciativa se refiera a asuntos de carácter municipal, a fin de que el Ayuntamiento pueda enviar un representante que tome parte en los trabajos sin voto. Efectivamente, este supuesto se actualizó en el caso en estudio y el Municipio accionante no fue notificado para estos efectos.

Sin embargo, contrario al sentido mayoritario no considero que lo anterior tenga carácter invalidante. La labor que desempeñan las Comisiones Legislativas en ese contexto es solamente de carácter técnico y preparatorio. Estas deliberaciones pueden culminar en la emisión de un dictamen que servirá como punto de partida para la discusión en Asamblea. En ese sentido, la participación de los Ayuntamientos en estos trabajos ciertamente es relevante para la emisión del dictamen correspondiente, pero también es necesario señalar que esta participación no trasciende a la aprobación de la norma y no incide en la conformación de la voluntad parlamentaria, que es precisamente lo que este Alto Tribunal ha considerado anteriormente para determinar el potencial invalidante de una violación al procedimiento legislativo.<sup>7</sup>

Con todo, considero que la norma impugnada es inconstitucional de cualquier modo. Incluso si se estima válido el procedimiento legislativo, sería fundado el concepto de invalidez esgrimido por el Municipio accionante en cuanto a que dicha norma transgrede el artículo 115, fracción I, de la Constitución General,

<sup>5</sup> **Artículo 30.** Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y

"II. Los ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

<sup>6</sup> **Artículo 120.** Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral."

<sup>7</sup> Controversia constitucional 316/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del quince de agosto de dos mil veintidós.



el cual establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, cuyos miembros pueden ser reemplazados por su suplente o bien lo que proceda según lo disponga la ley. Si bien del mismo precepto también se desprende que los Congresos Locales pueden legislar sobre las suplencias de las personas que integran un Ayuntamiento, éstos no pueden hacerlo de una manera que haga nugatoria la voluntad popular vertida en las urnas.

Es relevante para lo anterior tener en cuenta que, como regla general, la propia Constitución General prevé que las ausencias en puestos de elección popular sean subsanadas por esa misma voluntad. Esto acontecería con la ausencia de diputados y senadores elegidos por mayoría relativa, misma que sería subsanada con elecciones extraordinarias según lo previsto en el artículo 63 constitucional. En el mismo sentido, el diverso 84 constitucional establece que, en caso de darse la ausencia absoluta del presidente en los primeros dos años de su mandato, se deberá nombrar un presidente interino que llame a elecciones.

Sin embargo, la norma impugnada no sigue esa regla general, puesto que permite que sea el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo locales quienes resuelvan sobre las ausencias de los municipios que excedan los treinta días naturales. De esta manera, sustraen de la voluntad popular la determinación de quienes son sus representantes, lo cual vulnera la autonomía municipal y el mandato del artículo 115, fracción I, constitucional consistente en que las autoridades municipales sean elegidas mediante elección popular.

Por las razones anteriores, estoy de acuerdo con declarar la invalidez del Decreto número 158 por el que se reformó el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, pero no por las razones que presenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 212/2020 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo III, junio de 2023, página 3267, con número de registro digital: 31483.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 94/2011 y 19/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 210 y Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1635, con números de registro digital: 24559 y 22153, respectivamente.



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 199/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el trece de abril de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que demandó la invalidez del artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, por vulnerar los derechos a la no discriminación y al libre ejercicio de la profesión, contenidos en los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política del País.<sup>1</sup> El artículo impugnado es del tenor siguiente:

"**Artículo 77.** Para el despacho de los asuntos y para auxiliar al Presidente en sus funciones, cada Ayuntamiento contará con un Secretario, mismo que deberá reunir los siguientes requisitos:

" ...

"III. Contar con título y cédula profesional o nivel licenciatura, con la antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión. **Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado;**

" ... "

En el Pleno determinamos, por mayoría de seis votos, declarar la validez de la disposición normativa antes referida.<sup>2</sup> La decisión se basó en que dicho precepto

<sup>1</sup> "**Artículo 1o.** ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

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

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

" ... "

<sup>2</sup> A favor de la validez votamos la Ministra Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Franco González Salas. Votaron en contra





no es inconstitucional porque no es contrario al derecho humano de igualdad y no discriminación, ni tampoco atenta contra el derecho al trabajo reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Política del País. Coincido en la declaratoria de validez señalada y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la norma no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, ni el derecho al trabajo. Sin embargo, no comparto la metodología ni tampoco todas las consideraciones de la sentencia, pues yo tengo algunas adicionales.

### **RAZONES DE LA CONCURRENCIA**

La Constitución Política del País no establece lineamientos o requisitos que deban cumplir quienes encabezan las secretarías del Ayuntamiento en los Municipios de nuestro país, eso lo decide cada Estado, cada Legislatura Local sabe qué perfiles quiere para enfrentar sus problemáticas particulares, y por ello cuenta con libertad configurativa.

En lo personal, siempre me ha parecido fundamental contar con funcionarios públicos bien preparados, y no encuentro incorrecto que se opte por personas licenciadas en derecho para la mayoría de los cargos públicos, pues finalmente el Estado es una ficción jurídica, y sólo obra de acuerdo con aquello que la ley le permite. Entonces, que la Legislatura Local busque contar con personas versadas en leyes, me parece razonable.

Ahora, la norma impugnada nos coloca frente a una cuestión particular. Señala que para ser secretario de Ayuntamiento debe contarse con cédula y título sin precisar la profesión, pero para Municipios mayores de cien mil habitantes sí pide que sea licenciatura en derecho. Según este artículo 77 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, las funciones de secretario de Ayuntamiento no varían, *lo que varía de Municipio a Municipio es la complejidad*, las problemáticas particulares, y eso lo debe calibrar mejor el legislador local. No comparto la lógica de que, toda vez que el artículo no hace distinciones en cuanto a las atribuciones por tipo de funcionario entonces no puede establecer diferencias de perfil según la densidad poblacional del Municipio. Me parece que eso sí puede ser válidamente un factor para considerar, en libertad configurativa, por el legislador local.

Pudiera parecer una extravagancia que la diferencia pueda llegar a ser de un habitante (pues la norma establece un requisito adicional para el funcionario si

---

la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek.



la población supera los cien mil habitantes), pero en alguna parte se pone el parámetro, como en la materia fiscal, donde un peso hace una diferencia.

Anular el número de habitantes provocaría que entonces se exigiera que todos los secretarios de Ayuntamientos en cualquier Municipio del Estado de San Luis Potosí tengan licenciatura en derecho, y esto me parece contrario a lo que el legislador local quiso fomentar. De la norma impugnada desprendo que el legislador de San Luis Potosí está procurando la especialización y profesionalización del cargo de secretario de Ayuntamiento porque demanda que el aspirante cuente con título y cédula profesional o nivel licenciatura y que lleve al menos tres años en el ejercicio de su profesión. Para los Municipios grandes y complejos, por decirlo así, pide que esa profesión sea la de abogado, pues considera que el volumen o características de las problemáticas locales demandan que el propio secretario del Ayuntamiento sea abogado, con independencia de que todos los Municipios cuentan con un área jurídica.

Es decir, ser profesional del derecho es una excepción a la regla general que nos presenta la norma impugnada, que es simplemente ser profesionista. Esta excepción, reitero, me parece pragmática y pertinente, pues permite mantener el piso general de contar con una profesión, cualquiera que ésta sea (lo cual encuentro loable), pero al mismo tiempo asegura que en concentraciones de más de cien mil habitantes la diligencia jurídica no se vea comprometida por el complejo dinamismo propio de las grandes concentraciones urbanas.

Generalizar esta excepción, en aras de una pretendida y formalista igualdad, podría llegar a menoscabar la democracia en poblaciones más pequeñas donde quizá quienes suelen participar de la vida pública tengan otras profesiones (los poblados menos densos suelen ser rurales así que quizá la variedad de profesionistas se concentre en médicos veterinarios, ingenieros agrícolas, agrónomos, forestales o zootecnistas, por ejemplo). En sentido inverso, sacri-ficar la excepción, considerando que la norma impugnada es discriminatoria porque para ciertas zonas pide a la persona secretaria de Ayuntamiento ser abogada, y que esa exigencia no se justifica porque cualquier profesionista debiera acceder al cargo en cualquier Municipio, anularía justamente el objetivo del legislador, que es sofisticar el perfil de sus funcionarios según vaya demandando el nivel de complejidad en la problemática de sus poblaciones.

Como yo llego a la misma decisión que la sentencia, por la vía de una ponderación de razonabilidad, es que me separo de varias consideraciones, incluyendo el



tomar aquí como precedente lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 25/2017<sup>3</sup> afirmando que se trata de un caso análogo porque no es contrario al principio de igualdad realizar diferencias entre las características que debe tener un específico cargo frente a otros. No estoy de acuerdo en tomar como precedente esa decisión.

En la acción de inconstitucionalidad 25/2017, el Pleno analizó las profesiones requeridas para ocupar el cargo de valuadora profesional de inmuebles de acuerdo con la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, esto es, no se estudiaron los requisitos para ocupar un cargo público, como en este caso. Además, las normas analizadas en aquél precedente condicionaban el acceso al cargo de perito valuador sólo a dos profesiones, a pesar de que otras profesiones podían realizar las mismas funciones. En cambio, en el presente caso, el requisito de tener una licenciatura determinada está condicionado a un supuesto fáctico diferenciador, consistente en el número de habitantes.

Es decir, en el caso que nos ocupa, el Poder Legislativo potosino busca profesionalizar una función pública dependiendo del número de habitantes, lo cual es razonable, mientras que en la acción de inconstitucionalidad 25/2017 se estaba introduciendo una restricción irracional e injustificada, que discriminaba unas profesiones al grado de limitar su mercado laboral y, por lo tanto, el ejercicio de su profesión, sin lógica alguna.

Por estas razones, al no tratarse del mismo supuesto, me separo de la cita que se hace en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad a que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 199/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 3196, con número de registro digital: 30007.

<sup>3</sup> Se resolvió en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte, en el sentido de reconocer la constitucionalidad de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, por mayoría de seis votos. Votaron a favor de la validez de las normas las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Pérez Dayán. En contra de la validez los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, presidente Zaldívar Lelo de Larrea y la suscrita.



La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 25/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo II, octubre de 2021, página 1413, con número de registro digital: 30164.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

