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 38

Tomo I

Junio de 2024

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

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 38

Tomo I

Junio de 2024

Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado
Director 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 Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

CONTENIDO GENERAL

Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. VII
Nota introductoria XV

PRIMERA PARTE
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 5

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 75

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..... 1079

SEGUNDA PARTE
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por precedentes 1265

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1669

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1875

TERCERA PARTE
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2007

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2131

CUARTA PARTE
Plenos Regionales

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por reiteración en conflictos competenciales..... 2357

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2397

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 3625

QUINTA PARTE
Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por reiteración..... 3637

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 3913

SEXTA PARTE
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Segunda
Consejo de la Judicatura Federal 4351

NOVENA PARTE
Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas 4359

Índice de Sentencias 4393

Índice de Votos 4411

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales 4427

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 4553

Índice en Materia Constitucional 4555

Índice en Materia Penal 4561

Índice en Materia Administrativa 4567

Índice en Materia Civil 4577

Índice en Materia Laboral 4585

Índice en Materia Común 4593

Índice de Jurisprudencia por Precedentes 4605

Índice de Jurisprudencia por Contradicción 4607

Tabla General Temática de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 4623

Índice de Ordenamientos 4651

NOTA INTRODUCTORIA

El *Semanario Judicial de la Federación* es, desde 1870, el medio oficial de difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

Desde su creación, su publicación se ha dividido en Épocas, las cuales constituyen etapas cronológicas en las que se agrupan los criterios. El inicio de cada una de ellas ha sido determinado por diversas causas, tales como reformas constitucionales y legales o movimientos políticos y sociales que han tenido gran relevancia en el sistema jurídico nacional.

De 1871 a la fecha se han integrado once Épocas, las cuales se clasifican en dos periodos, el de la Jurisprudencia Histórica y el de la Jurisprudencia Aplicable. El primero comprende criterios publicados de 1870 a 1914, los cuales ya no son aplicables porque fueron emitidos con fundamento en la Constitución de 1857. Por su parte, el de la Jurisprudencia Aplicable inició con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y abarca la jurisprudencia establecida de 1917 a la fecha.

JURISPRUDENCIA HISTÓRICA	Primera Época	De enero de 1871 a diciembre de 1875	Los aspectos específicos de cada una de las Épocas se detallan en la Noticia Histórica de la Publicación y Difusión de la Jurisprudencia.
	Segunda Época	De enero de 1881 a diciembre de 1889	
	Tercera Época	De enero de 1890 a diciembre de 1897	
	Cuarta Época	De enero de 1898 a agosto de 1914	
JURISPRUDENCIA APLICABLE	Quinta Época	Del 1 de junio de 1917 al 30 de junio de 1957	
	Sexta Época	Del 1 de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968	
	Séptima Época	Del 1 de enero de 1969 al 14 de enero de 1988	
	Octava Época	Del 15 de enero de 1988 al 3 febrero de 1995	
	Novena Época	Del 4 de febrero de 1995 al 3 de octubre de 2011	
	Décima Época	Del 4 de octubre de 2011 al 30 de abril de 2021	
	Undécima Época	Del 1 de mayo de 2021 a la fecha	

En el Acuerdo General Número 1/2021, de 8 de abril de 2021, 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 1 de mayo de 2021. El comienzo de esta Época obedeció a la entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021, en virtud del cual se modificaron tanto la estructura del Poder Judicial de la Federación, como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Al respecto, destacan dos importantes cambios:

1. La creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia (párrafo primero del artículo 94 constitucional).

2. La incorporación del sistema de jurisprudencia por precedentes obligatorios, conforme al cual, las razones que justifiquen las decisiones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuando menos ocho votos en el caso del Pleno, o de cuatro en el de las Salas, son de aplicación obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país (párrafo décimo segundo del artículo 94 constitucional).

En el referido Acuerdo, el Pleno estableció también las bases rectoras de la publicación, entre las que se destacan:

• 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, disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los viernes hábiles deben publicarse en el *Semanario* las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; así como la información que se estime pertinente difundir a través de dicho medio digital.

• La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* es una obra mensual, difundida de manera electrónica, que contiene la información divulgada en las semanas del mes que corresponda, así como cualquier otro documento cuya inclusión ordenen la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Consejo de la Judicatura Federal.

La información de la *Gaceta* se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de documento. En atención a ello, la publicación se integra por nueve

partes, conformadas por diversas secciones y subsecciones, cuya incorporación en los libros correspondientes depende del material publicado en el mes en cuestión. Para facilitar la consulta de los documentos difundidos, se incluye el siguiente cuadro, en el que se detallan la instancia y el tipo material incluido en cada una de las partes, secciones y subsecciones que conforman los libros:

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, 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 correspondientes.
		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 correspondientes.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos 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.
		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 respectivos.
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, 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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos 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.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
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, 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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos 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.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos 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 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 documentos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos 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 documentos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos 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.			Sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación ordenen el Pleno o 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 del Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.*

La publicación de los documentos referidos en el cuadro anterior se realiza de la siguiente forma:

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.

Las tesis incluidas en la *Gaceta* contienen un número de identificación que, según el caso, se integra por los elementos que enseguida se refieren:

* 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, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del Consejo de la Judicatura Federal; 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.

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**
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal. El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis. La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal. La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.	Pleno: **P./J. 1/2024 (11a.)** Primera Sala: **1a./J. 1/2024 (11a.)** Segunda Sala: **2a./J. 1/2024 (11a.)**
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia. El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal. El año de aprobación. La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.	Pleno: **P. I/2024 (11a.)** Primera Sala: **1a. I/2024 (11a.)** Segunda Sala: **2a. I/2024 (11a.)**

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

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

** Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor es un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifica 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 (11a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicado en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de su incorporación en el *Semanario* y, en el caso de los criterios jurisprudenciales, la fecha en que se consideran de aplicación obligatoria.

Con la publicación de la *Gaceta* se da cumplimiento al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se garantiza a la sociedad el acceso a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a la información jurisprudencial generada por los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial de la Federación.

Primera Parte

PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA



Subsección 2
POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS
(ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. PROCEDE PARA CONTROLAR QUE SE CUMPLA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

RECURSO DE QUEJA EN CONTRA DEL AUTO QUE RESUELVE EL INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE EMITE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 523/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO, Y EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE ENERO DE 2024. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**Competencia**	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	**Legitimación**	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	**Criterios denunciados**	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5
IV.	**Existencia de la contradicción**	La contradicción es existente.	18
V.	**Estudio de fondo**	Se divide en dos apartados que se corresponden con los dos puntos de contradicción.	26
V.1.	**¿El incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional?**	En atención a una interpretación sistemática y funcional de los artículos 206, 157 y 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo junto con el mandato constitucional de garantizar una justicia completa y realmente efectiva, debe entenderse que **el incidente contemplado en el artículo 206 de la Ley de Amparo es procedente para vigilar el cumplimiento de la suspensión provisional** –a pesar de que en el artículo 206 únicamente prevé expresamente la procedencia del incidente para la suspensión dictada de plano y la definitiva–.	27
V.2.	**V.2. ¿El recurso de queja interpuesto en contra del auto que resuelve sobre el incidente por exceso o defecto del cumplimiento de la suspensión provisional debe quedar sin materia cuando, durante la tramitación del recurso, se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva?**	El **recurso de queja** interpuesto en contra de la resolución de un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional **no queda sin materia si durante la tramitación del recurso se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva,** pues el objeto del incidente –y por tanto, de la necesidad de revisarlo a	57



		través del recurso de queja– no se limita a cumplir con la suspensión, sino que trasciende, incluso, a la determinación de responsabilidades de la autoridad.	
VI.	**Criterios que deben prevalecer**	Se presentan las tesis que deberán prevalecer con el carácter de jurisprudencia, cuyos rubros son: **Tesis 1:** "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE PARA REVISAR O CONTROLAR EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL." **Tesis 2:** "RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO EN CONTRA DEL AUTO QUE RESUELVE EL INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE RESUELVE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA."	65
VII.	**Decisión**	PRIMERO.–Existe la contradicción denunciada. SEGUNDO.–Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución. TERCERO.–Publíquense las tesis de jurisprudencia que se sustentan en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	68

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **once de enero de dos mil veinticuatro,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, así como el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El problema jurídico por resolver para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar, primero, *si el incidente por exceso o defecto del cumplimiento es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional –y no únicamente la suspensión de plano o definitiva–*; y, segundo, *si el recurso de queja interpuesto en contra del auto que resuelve sobre el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional en amparo indirecto debe quedar sin materia cuando, durante la tramitación del recurso, se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva*.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio 675/2019,[1] recibido el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y

[1] Páginas 2 a 5 del expediente en que se actúa.

Administrativa del Décimo Octavo Circuito –con residencia en Cuernavaca, Morelos– **denunciaron la posible contradicción entre el criterio sustentado por el órgano jurisdiccional al que pertenecen, al resolver el recurso de queja 228/2019, y el sostenido por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito** –con residencia en la Ciudad de Colima– en la tesis aislada XXXII.3 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES RELACIONADAS CON EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL."

2. Asimismo, el órgano jurisdiccional denunciante señala que en esta contradicción de tesis también participan otros tribunales colegiados que han sustentado el mismo criterio que el denunciante, a saber: **a)** el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, **b)** el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, **c)** el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, **d)** el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, y **e)** el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

3. **Trámite de la denuncia.** Por auto de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve,[2] el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia registró el asunto como contradicción de tesis **523/2019,** lo admitió a trámite y ordenó turnar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto correspondiente.

4. Asimismo, se ordenó girar oficio a la Presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito; Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito; Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y del Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, solicitándoles que remitieran las ejecutorias dictadas en los recursos de queja 377/2016, 232/2017, 83/2015,

[2] Páginas 34 a 38 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

45/2014, 120/2019 y 171/2018, de su índice, respectivamente, y para que informaran si el criterio sustentado en dichos asuntos se encuentra vigente o, si por el contrario, fue abandonado o superado.

5. **Vigencia de criterios y remisión del expediente.** Por acuerdo de trece de marzo de dos mil veinte, una vez que los tribunales colegiados informaron que sus criterios **seguían vigentes** y remitieron copia certificada o digital de cada sentencia, la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal tuvo por integrado el expediente de esta contradicción de tesis y ordenó remitirlo al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto correspondiente.

I. COMPETENCIA

6. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo establecido en el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General 5/2013.

7. Lo anterior porque se trata de una contradicción de tesis en materia común suscitada entre criterios de tribunales colegiados de diversos circuitos, cuya competencia no es exclusiva de alguna de las Salas de este Alto Tribunal.

II. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue realizada por los magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, con motivo de lo resuelto en el recurso de queja 228/2019 del índice de dicho órgano jurisdiccional. En consecuencia, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos, relativo a que la denuncia sea hecha por alguno de los tribunales colegiados que sustentó una tesis discrepante.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

Primer criterio

9. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja 228/2019 (denunciante):**

10. El veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el tribunal colegiado resolvió el recurso de queja 228/2019, que fue interpuesto por la quejosa de un juicio de amparo indirecto a efecto de impugnar el auto del juez de distrito que declaró sin materia el incidente por exceso en el cumplimiento de la suspensión provisional solicitado por la recurrente.

11. En este caso, la quejosa y recurrente había promovido incidente por exceso en el cumplimiento de la suspensión provisional que había sido otorgada por el juez de distrito para el efecto de que las autoridades responsables (Magistrada Presidenta y Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, entre otros) se abstuvieran de someter a sesión, votar, aprobar y designar a alguno de los servidores públicos que integran la terna de jueces propuesta por la Presidenta del Tribunal local para integrar la "*Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado*".

12. No obstante que el juez de distrito abrió y dio trámite al incidente, posteriormente lo desechó de plano, al considerar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 139, 206 y 209 de la Ley de Amparo, este incidente ha quedado sin materia en virtud de que ya se dictó la resolución interlocutoria por la que se concedió la suspensión definitiva, de manera que sustituyó y dejó sin efectos a la suspensión provisional.

13. Al resolver el recurso de queja, el tribunal colegiado de circuito declaró fundados los agravios y sostuvo que el hecho de que se hubiera otorgado la suspensión definitiva no es un motivo válido para declarar sin materia el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional ni el recurso de queja que se interponga en contra de la resolución que así lo haya resuelto.

14. Para motivar este criterio, el tribunal colegiado citó como referencia lo sostenido por la Suprema Corte en la tesis jurisprudencial P./J. 21/2016 (10a.),

para afirmar, en este caso, que la resolución que se emita tanto en el incidente como en el recurso de queja no solo busca salvaguardar la observancia de la medida suspensiva, sino que además, busca determinar la existencia de una eventual responsabilidad penal por la autoridad responsable en caso de haber desobedecido el auto de suspensión.

15. En este orden de ideas, el órgano colegiado determinó que fue indebida la resolución de la jueza de distrito de dejar sin materia el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional por el solo hecho de que se hubiera resuelto sobre la suspensión definitiva.

16. Asimismo, refirió que, si bien de conformidad con el artículo 206 de la Ley de Amparo, el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión se refiere textualmente a la suspensión de plano o definitiva, lo cierto es que una interpretación sistemática con el artículo 97, fracción I, inciso g), de la misma ley impediría excluir de su procedencia a la suspensión provisional, ya que ambas suspensiones comparten la misma naturaleza como medida cautelar cuyo objeto es preservar la materia del amparo.

17. Argumentó que, aun cuando el artículo 206 de la Ley de Amparo establece que el incidente procede respecto de la suspensión de plano o definitiva, también es cierto que una interpretación sistemática con el artículo 97, fracción I, inciso g), de la misma ley, que prevé la procedencia de la queja en contra del incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido la suspensión provisional o definitiva, evidencia que la intención del legislador fue permitir al juzgador estar en posibilidad de analizar también el acatamiento de la medida provisional por medio del incidente por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión provisional.

18. En síntesis, el tribunal colegiado de circuito llegó a las siguientes conclusiones:

a. El incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no se limita exclusivamente a las resoluciones que resuelven la suspensión de plano o definitiva, sino que también procede contra el exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional.

b. Cuando se encuentra en trámite un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, el hecho de que se resuelva la suspensión definitiva no deja sin materia el incidente, pues la resolución que se emita en el incidente no se limita al perseguir la observancia de la medida suspensiva, sino que, además, busca determinar la existencia de una eventual responsabilidad penal por la autoridad responsable en caso de haber desobedecido el auto de suspensión.

c. El recurso de queja contemplado en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo es procedente para recurrir las resoluciones que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo que concedió al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado.

19. En virtud de lo anterior, se declaró fundado el recurso de queja y se reasumió jurisdicción para analizar si hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, lo que en la sentencia se consideró, finalmente, que no ocurrió.

20. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja 377/2016 (criterio 1):**

21. El veinte de enero de dos mil diecisiete, el órgano jurisdiccional resolvió el recurso de queja 377/2016, que fue interpuesto por el quejoso de un juicio de amparo indirecto a efecto de impugnar el auto del juez de distrito que desechó de plano el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, solicitado por el recurrente.

22. En este caso, el quejoso y recurrente había promovido incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional que había sido otorgada por el juez de distrito para el efecto de que la autoridad responsable (Comisión Federal de Electricidad) siguiera otorgándole energía eléctrica al quejoso para su uso personal y doméstico; no obstante, el juez desechó de plano el incidente al considerar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, este incidente únicamente procede respecto de la suspensión dictada "*de plano*" o respecto de la suspensión "*definitiva*", pero es improcedente por lo que hace a la "*suspensión provisional*" como sucedió en ese caso.

23. Al resolver el recurso de queja, el tribunal colegiado de circuito declaró fundados los agravios y sostuvo que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, además de ser procedente contra la suspensión de plano y la definitiva, también procede contra la diversa resolución que concede la suspensión provisional en los casos en los que se alegue exceso o defecto en la materia de la suspensión.

24. Lo anterior, porque si bien es cierto que en los artículos 206 y 209 de la Ley de Amparo se establece que este incidente procede respecto de la suspensión de plano o definitiva, también es verdad que a partir de una lectura conjunta y sistemática con el resto del ordenamiento, es posible advertir que en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, se contempla expresamente que el recurso de queja procede contra la resolución del incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido la suspensión provisional o definitiva.

25. Entonces, es evidente que la intención del Congreso de la Unión fue que el juzgador de amparo estuviera en posibilidad de analizar también el acatamiento de la medida provisional.

26. Adicionalmente, en la sentencia se menciona que no es obstáculo para que el recurso de queja fuera fundado el hecho de que, con posterioridad a la presentación del recurso, el juez de distrito resolviera la suspensión definitiva, ya que el recurso de queja promovido en contra del desechamiento del incidente por exceso o defecto en la suspensión provisional no debe declararse sin materia por ese hecho, pues la materia y finalidad de ese recurso es verificar si la suspensión provisional se cumplió o no en sus términos y, si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que pudo haber incurrido, lo cual podría incidir en el resultado de la denuncia que, en su caso, se hiciera sobre la posible comisión del delito del artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo, de conformidad con la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 21/2016.

27. En virtud de lo anterior, se declaró fundado el recurso de queja y se ordenó al juez de distrito para que admitiera a trámite y resolviera el incidente.

28. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja 232/2017 (criterio 1):**

29. El siete de septiembre de dos mil diecisiete, el referido tribunal colegiado resolvió el recurso de queja 232/2017, que fue interpuesto por el quejoso de un juicio de amparo indirecto a efecto de impugnar el auto del juez de distrito que declaró improcedente el incidente por incumplimiento a la suspensión provisional solicitado originalmente por el recurrente.

30. En este caso, el quejoso y recurrente había solicitado la apertura del incidente de exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional otorgada por el juez de distrito; no obstante, el juez de distrito declaró la improcedencia del incidente al considerar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 206, 207, 208 y 209 de la Ley de Amparo, este incidente únicamente procede respecto de la suspensión dictada "*de plano*" o respecto de la suspensión "*definitiva*", pero es improcedente por lo que hace a la "*suspensión provisional*" como sucedió en ese caso.

31. Al resolver el recurso de queja, el tribunal colegiado de circuito declaró fundados los agravios y sostuvo que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, además de ser procedente contra la suspensión de plano y la definitiva, también procede contra la diversa resolución que concede la suspensión provisional en los casos en los que se alegue exceso o defecto en la materia de la suspensión.

32. Lo anterior porque el objeto primordial de la suspensión es mantener viva la materia del juicio, impidiendo que la justicia se haga ilusoria por consumarse el acto en forma irreparable, de manera que en el caso en que una de las partes sostenga que la autoridad desacató la suspensión, tiene derecho a denunciar la violación acusada y, para ese efecto, la Ley de Amparo no contempla expresamente que pudieran ser procedentes los recursos de revisión y de queja directamente, por lo que debe entenderse que es procedente el incidente.

33. En virtud de lo anterior, se declaró fundado el recurso de queja y se ordenó devolver los autos al juzgado de origen para que, en caso de no advertir un diverso motivo de inadmisibilidad del incidente, lo admita y tramite en sus términos.

34. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 83/2015 (criterio 1):**

35. El seis de mayo de dos mil quince, el tribunal colegiado resolvió el recurso de queja 83/2015, que fue interpuesto por el quejoso de un juicio de amparo indirecto a efecto de impugnar el auto del juez de distrito que negó tramitar el incidente por defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, solicitado por el recurrente.

36. En este caso, el quejoso y recurrente había solicitado la apertura del incidente por defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional otorgada por el juez de distrito; no obstante, el juez negó tramitar dicho incidente, al considerar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 206, 207, 208 y 209 de la Ley de Amparo, este incidente únicamente procede respecto de la suspensión dictada "*de plano*" o respecto de la suspensión "*definitiva*", pero es improcedente por lo que hace a la "*suspensión provisional*" como sucedió en ese caso.

37. Al resolver el recurso de queja, el tribunal colegiado de circuito suplió la deficiencia de la queja y declaró fundados los agravios; para ese efecto, sostuvo que el incidente por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión es procedente no sólo contra la suspensión de plano y la definitiva, sino que también procede contra la resolución que concede la suspensión provisional en los casos en los que se alegue exceso o defecto en la materia de la suspensión.

38. Lo anterior porque, si bien el artículo 206 de la Ley de Amparo dispone que el incidente de mérito procede respecto de la suspensión de plano o definitiva, lo cierto es que el artículo 97 de la Ley de Amparo establece que el recurso de queja procede en contra de la resolución que recaiga al incidente por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión provisional o definitiva, de manera que es patente la intención del legislador de permitir que el juzgador de amparo pueda analizar el acatamiento a dicha medida provisional.

39. En este sentido, que tanto la suspensión provisional como la definitiva son instrumentos que se dirigen a la preservación de la materia del amparo, por lo que esta medida es susceptible de ejecución por la autoridad responsable y, todo exceso o defecto en la ejecución, debe ser apreciada en la vía incidental.

40. En virtud de lo anterior, se declaró fundado el recurso de queja y se revocó el auto recurrido para el efecto de que el juzgado volviera a proveer en torno a la petición de la quejosa, pero prescindiendo de las razones de la resolución de la queja.

41. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, al resolver el recurso de queja 45/2015-I (criterio 1):**

42. El catorce de julio de dos mil catorce, el tribunal colegiado de circuito resolvió el recurso de queja 45/2015-I, que fue interpuesto por el quejoso de un juicio de amparo indirecto, a efecto de impugnar el auto de la jueza de distrito que desechó de plano el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, solicitado por el recurrente.

43. En este caso, el quejoso y recurrente había promovido incidente por exceso o defecto del cumplimiento de la suspensión provisional que había sido otorgada por la jueza de distrito para el efecto de que se le siguiera pagando una pensión por viudez hasta que se resolviera sobre la suspensión definitiva; no obstante, la jueza desechó de plano el incidente al considerar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, este incidente únicamente procede respecto de la suspensión dictada "*de plano*" o respecto de la suspensión "*definitiva*", pero es improcedente por lo que hace a la "*suspensión provisional*" como sucedió en ese caso.

44. Al resolver el recurso de queja, el tribunal colegiado de circuito declaró fundados los agravios y sostuvo que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, además de ser procedente contra la suspensión definitiva, también procede contra la resolución que concede la suspensión provisional.

45. Lo anterior, pues a partir de una interpretación conjunta de los artículos 97, 257, 258 y 206 de la Ley de Amparo, es posible concluir que tanto la resolución que se dicta en definitiva como en forma provisional en el incidente de suspensión, tienen la misma naturaleza cautelar, de modo que ambos instrumentos pueden servir al juzgador para conservar la materia del amparo y evitar un grave e irreparable daño a la parte quejosa.

46. En este sentido, la suspensión provisional o definitiva es susceptible de ejecución por la autoridad responsable, de manera que todo exceso o defecto en su ejecución requiere de ser analizada en la vía incidental. Lo anterior por dos razones torales:

47. Primero, porque de acuerdo con el artículo 157 de la Ley de Amparo, para la tramitación de la suspensión provisional serán aplicables las reglas de la suspensión definitiva, de lo que puede extraerse que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo también es aplicable a la suspensión provisional.

48. Y, en segundo lugar, porque el recurso de queja contenido en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo es procedente contra las resoluciones que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en el que se haya concedido la suspensión provisional y definitiva.

49. En este sentido, si la Ley de Amparo permite interponer queja en contra de este incidente tanto por cuanto hace a la suspensión provisional como definitiva, es evidente que es un reconocimiento de la procedencia del incidente por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión, cualquiera que sea su naturaleza de provisional o definitiva.

50. En virtud de lo anterior, se revocó el auto recurrido, para el efecto de que el juez de distrito admitiera y resolviera el incidente.

51. **Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 120/2019 (criterio 1):**

52. El veinticinco de abril de dos mil diecinueve, el tribunal colegiado de circuito resolvió el recurso de queja 120/2019, que fue interpuesto por el quejoso de un juicio de amparo indirecto a efecto de impugnar el auto del juez de distrito que desechó de plano el incidente de incumplimiento a la suspensión provisional, solicitado por el recurrente.

53. En este caso, el quejoso y recurrente había promovido incidente por exceso o defecto del cumplimiento de la suspensión provisional que había sido otorgada por el juez de distrito para el efecto de que las autoridades responsables (Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México y un Centro de Verificación vehicular) le permitieran a la quejosa acceder a la verificación vehicular, con independencia de que presentara algún adeudo por infracciones de tránsito o de pago de tenencia; no obstante, el juez desechó de plano el incidente, al considerar que dicha solicitud sólo es procedente en contra

de las autoridades responsables por el incumplimiento de la suspensión de plano o definitiva.

54. Al resolver el recurso de queja, el tribunal colegiado de circuito declaró fundados los agravios y sostuvo que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, además de ser procedente contra la suspensión de plano y la definitiva, también procede contra la diversa resolución que concede la suspensión provisional en los casos en los que se alegue exceso o defecto en la materia de la suspensión.

55. Lo anterior porque, si bien el artículo 206 de la Ley de Amparo dispone que el incidente de mérito procede respecto de la suspensión de plano o definitiva, lo cierto es que el artículo 97 de la Ley de Amparo establece que el recurso de queja procede en contra de la resolución que recaiga al incidente por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión provisional o definitiva, de manera que es patente la intención del legislador de permitir que el juzgador de amparo pueda analizar el acatamiento a dicha medida provisional.

56. En este sentido, se sostuvo que tanto la suspensión provisional como la definitiva son instrumentos que se dirigen a la preservación de la materia del amparo, por lo que esta medida es susceptible de ejecución por la autoridad responsable y, todo exceso o defecto en la ejecución, debe ser apreciada en la vía incidental.

57. En virtud de lo anterior, se declaró fundado el recurso de queja y se revocó el auto recurrido para el efecto de que el juzgado volviera a proveer en torno a la petición de la quejosa, pero prescindiendo de las razones de la resolución de la queja.

Segundo criterio

58. **Criterio del Tribunal colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 171/2018 (criterio denunciado):**[3]

[3] Sentencia consultada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), que constituye un hecho notorio de conformidad con la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), de rubro: "HECHOS

59. El veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el órgano jurisdiccional con sede en la Ciudad de Colima, Colima, resolvió el recurso de queja 171/2018, que fue interpuesto por el quejoso de un juicio de amparo indirecto a efecto de impugnar el auto del juez de distrito que tuvo por cumplida la suspensión provisional que había dictado previamente para el efecto de fijar un régimen de convivencia entre el quejoso y sus menores hijos.

60. En este caso, el quejoso y recurrente había promovido incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional que había sido otorgada por el juez de distrito para el efecto de que la autoridad responsable (Juez de Primera Instancia en materia Familiar en el Estado de Colima) fijara provisionalmente un régimen de convivencia entre el quejoso y sus menores hijos; asimismo, dado que la parte quejosa acusó el incumplimiento de la suspensión, el juez de distrito dio trámite al incidente y, posteriormente, lo declaró fundado ya que las autoridades responsables no dieron cabal cumplimiento a la suspensión provisional. En consecuencia, el juez de distrito les requirió para que en el plazo de veinticuatro horas cumplieran estrictamente con la suspensión provisional y fijaran un régimen provisional de convivencia de los menores con su padre (quejoso).

61. No obstante, en forma paralela al incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, el trámite del juicio de amparo siguió su curso, de manera que, con posterioridad a los hechos antes narrados, el juez de distrito celebró la audiencia incidental en la que resolvió conceder la suspensión definitiva para el efecto de que las autoridades responsables establecieran provisionalmente un régimen de convivencia entre el quejoso y sus menores hijos.

NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).". Registro 2017123. SCJN; 10a. Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; P./J. 16/2018 (10a.); [J].

Esta sentencia fue consultada por esta vía, en virtud de que el Tribunal Colegiado remitió por error a este Alto Tribunal una ejecutoria que corresponde al recurso de queja 171/2019 en vez del recurso de queja 171/2018 que se le solicitó. Incluso, el propio órgano jurisdiccional reconoció en el informe respectivo, que sigue vigente el criterio contenido en esta última ejecutoria, de manera que este error no repercute en la debida integración de esta contradicción y tampoco impide a este Alto Tribunal conocer de este asunto.

62. De este modo, habiendo sido concedida la suspensión definitiva, el juez de distrito dio vista a las partes con el oficio por el que las autoridades responsables solicitaron que se les tuviera por cumplido el requerimiento formulado en la resolución del incidente por defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional. Una vez que las partes desahogaron la vista concedida, el juez de distrito dictó un auto para determinar que la suspensión provisional había sido cumplida.

63. Inconforme con la decisión anterior (auto por el que se tuvo por cumplida la suspensión provisional), el quejoso y recurrente interpuso recurso de queja. **Sin embargo, el tribunal colegiado de circuito determinó que el recurso ha quedado sin materia, pues deriva del incumplimiento a una suspensión provisional que ha dejado de surtir efectos al haber sido sustituida por la suspensión definitiva.**

64. En la resolución del recurso de queja, el tribunal colegiado enfatizó que la suspensión provisional y todas las actuaciones derivadas de ella surten efectos hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva, y citó como apoyo la jurisprudencia de la Segunda Sala número 2a./J. 197/2006.[4] De esta manera, el órgano colegiado consideró que el cambio de situación jurídica ocasionaría una imposibilidad técnica para conminar a una autoridad al cumplimiento de la suspensión provisional, pues esa instrucción dejaría de estar en vigor al haber sido dictada la suspensión definitiva en distintos términos.

65. Así, el tribunal colegiado de circuito sostuvo las siguientes conclusiones:

a. De conformidad con el artículo 206 de la Ley de Amparo, **el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión sólo procede cuando se acusa el incumplimiento de la suspensión de plano o definitiva,**

[4] "QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECLARARLA SIN MATERIA ES NECESARIO QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE CERCIORE DE QUE SE DICTÓ LA RESOLUCIÓN RELATIVA A LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA Y NO INFERIRLO CON BASE EN PRESUNCIONES.". Registro 173702. SCJN; 9a. Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; 2a./J. 197/2006; [J].

excluyendo su procedencia cuando se aleguen cuestiones atinentes a la suspensión provisional, cuya vigencia temporal cesa al resolverse sobre la suspensión definitiva. Adoptar una interpretación contraria ocasionaría que se tuviera que vigilar simultáneamente el cumplimiento de la suspensión provisional y la definitiva, en detrimento de los principios de seguridad jurídica, celeridad y sencillez.[5]

b. Ante el cambio de situación jurídica ocasionado por la suspensión definitiva, ya no sería viable técnicamente conminar a una autoridad a cumplir una suspensión provisional, pues esta suspensión provisional ya no está en vigor pues fue sustituida por la definitiva. En consecuencia, el tribunal colegiado de circuito determinó que debe **declararse sin materia el recurso de queja interpuesto contra el auto que tuvo por cumplida la determinación que ordenó acatar la suspensión provisional,** es decir, respecto a lo resuelto en el incidente por defecto en el cumplimiento de una suspensión provisional.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

66. Por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan emitido o no tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."[6]

[5] Este criterio quedó recogido en la tesis aislada número XXXII.3 K (10a.), de rubro: "INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES RELACIONADAS CON EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.". Registro: 2019825. Tribunales Colegiados de Circuito; 10a. Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 66, Mayo de 2019, Tomo III, página 2612; XXXII.3 K (10a.); [TA].

[6] Registro 164120. [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXXII, Agosto de 2010; Pág. 7. P./J. 72/2010.

67. Vale decir que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",[7] ha precisado que, a fin de determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los posicionamientos se encuentren plasmados en tesis jurisprudenciales.

68. Asimismo, ha establecido la posibilidad de que se configure una contradicción de tesis cuando alguno de los criterios contendientes sea implícito, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente, pues aún ante la ausencia de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en los razonamientos que estime pertinentes, los cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición. Tal criterio se encuentra inmerso en la jurisprudencia P./J. 93/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."[8]

69. Ahora bien, la intervención de esta Suprema Corte al resolver las contradicciones de tesis se justifica por la necesidad de *unificar* criterios para dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.

70. En relación con este tema, este Tribunal Pleno ha sostenido que el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si en la especie existe esa necesidad de *unificación*, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas, aunque no

[7] Registro 205420. [TA]; 8a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Núm. 83, Noviembre de 1994; Pág. 35. P. L/94.
[8] Registro 169334. [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXVIII, Julio de 2008; Pág. 5. P./J. 93/2006.

sean contradictorias en términos lógicos. Tal criterio se encuentra visible en la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."[9]

71. En este orden de ideas, el Pleno también ha establecido que, para que se actualice una contradicción de tesis, basta la existencia de oposición respecto de un mismo *punto de derecho*, aunque los asuntos no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. Este Máximo Tribunal, al emitir la tesis aislada P. XLIX/2006, de rubro "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.",[10] señaló que no es indispensable que los criterios sobre los que existe contradicción sean los que, en los casos concretos, sostienen los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de "*a mayor abundamiento*" también pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales.

72. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

73. En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –no tanto los resultados que arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

74. De este modo, y tomando en consideración que la finalidad de la contradicción de tesis es generar *seguridad jurídica* al resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más órganos jurisdiccionales, este Pleno

[9] Registro 166996. [TA]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta;* Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 67. P. XLVII/2009.
[10] Registro 174764. [TA]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXIV, Julio de 2006; Pág. 12. P. XLIX/2006.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna *cuestión litigiosa* en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún *punto de toque o contacto*, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales.

c. Que las tesis o criterios de los órganos colegiados *resulten contradictorias*, lo que da lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si alguna forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como aquélla, sea legalmente posible.

75. Una vez establecidos los lineamientos para determinar la existencia de una contradicción de tesis, así como los criterios contenidos en las resoluciones de los tribunales colegiados contendientes, este Pleno estima que **sí existe la contradicción denunciada** entre los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito (criterio denunciado) y el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, así como el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (criterios sustentados por el tribunal denunciante y otros que sostienen la misma línea argumentativa).

76. De esta manera, este caso cumple con las precondiciones señaladas líneas arriba, de manera que se actualiza la existencia de una contradicción de

tesis que hace necesario el pronunciamiento de este Tribunal Pleno actuando como órgano de unificación de criterios, de acuerdo con lo siguiente:

a. *Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis*

77. En este caso, se tiene por acreditada la existencia de una serie de sentencias, en la que los tribunales colegiados de circuito ejercieron su arbitrio judicial para resolver una cuestión litigiosa en la que realizaron un ejercicio interpretativo que culminó con la emisión de un criterio jurídico.

78. De los antecedentes narrados, que generaron los criterios contendientes, se advierte que los tribunales colegiados de circuito se pronunciaron en torno a dos tipos de casos en los que ejercieron su arbitrio judicial para interpretar una misma situación jurídica en dos formas diversas.

79. En todos los casos, los tribunales resolvieron, respectivamente, un recurso de queja interpuesto en contra del auto del juez de distrito que se pronunció sobre la procedencia del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional de amparo indirecto.

80. En algunos casos (por ejemplo, en los recursos de queja 377/2016, 232/2017, 83/2015, 45/2015-I y 120/2019), se impugna el auto del juez de distrito que desechó de plano el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional; en otros, como el recurso de queja 228/2019, se impugna el auto por el que se declaró sin materia el incidente; y en otro (recurso de queja 171/2018) se impugna el auto del juez de distrito que tuvo por cumplida la suspensión provisional en un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión.

81. Como se puede apreciar, en todos los casos, los tribunales colegiados de circuito resolvieron un recurso de queja planteado en relación con lo resuelto

en un *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional* concedida por el juzgado de distrito.

82. En las sentencias correspondientes, los tribunales colegiados de circuito ejercieron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada con respecto a dos temas fundamentales: primero, *si el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional –y no únicamente la suspensión de plano o definitiva–*; y segundo, *determinar si la materia de impugnación de un recurso de queja interpuesto en contra del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional subsiste o no cuando durante la tramitación del recurso, se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva*.

83. De este modo, los órganos jurisdiccionales contendientes ejercieron su arbitrio judicial para emitir un criterio definido sobre los temas mencionados.

84. Por una parte, en los recursos de queja 228/2019, 377/2016, 232/2017, 83/2015, 45/2015-I y 120/2019, los tribunales sostuvieron que el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión* es procedente para controlar o asegurar la ejecución de la suspensión provisional.

85. Asimismo, en los recursos de queja 228/2019 y 377/2016, los tribunales colegiados de circuito determinaron que, en los casos en los que se impugna la resolución de un juez de distrito en un *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional* y, durante la tramitación del recurso, el juez resuelve sobre la suspensión definitiva, ese hecho no deja sin materia el recurso de queja.

86. Por otra parte, en el recurso de queja 171/2018, el tribunal colegiado de circuito sostuvo que el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión* no es procedente tratándose de la suspensión provisional; y que los recursos de queja que se interpongan en contra del auto de un juzgado de distrito que resuelve sobre dicho incidente, quedarán sin materia cuando durante la tramitación del recurso se resuelva lo relativo a la suspensión definitiva.

87. Por tanto, se tiene claramente acreditado que **los órganos jurisdiccionales contendientes ejercieron su arbitrio judicial para emitir un criterio interpretativo en torno a los *alcances del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional y el recurso de queja en contra de dicho incidente.***

b. *Existencia de algún punto de toque o contacto*

88. Como puede apreciarse en el apartado anterior, existen dos puntos de toque en los que los tribunales colegiados de circuito realizaron una interpretación sobre un mismo problema jurídico.

89. En **todos los casos,** los tribunales resolvieron, respectivamente, un recurso de queja interpuesto en contra del auto del juez de distrito que se pronunció sobre la procedencia del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional de amparo indirecto. De esta manera, todos los órganos jurisdiccionales contendientes se pronunciaron a favor o en contra de la procedencia del *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión* provisional –y no únicamente tratándose de la suspensión de plano o definitiva–.

90. Asimismo, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito (**recurso de queja 228/2019**) y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito (**recurso de queja 377/2016**)**,** así como el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito (**recurso de queja 171/2018**), se pronunciaron en torno a determinar si el recurso de queja interpuesto en contra del auto de un juez de distrito que resuelve sobre el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional* debe quedar sin materia cuando, durante la tramitación del recurso, se resuelva lo relativo a la suspensión definitiva.

91. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que los órganos jurisdiccionales contendientes **ejercieron su arbitrio judicial para interpretar los dos temas anteriores y encontrar dos puntos de toque,** de manera que se acredita este segundo requisito de existencia de la contradicción de tesis denunciada.

c. *Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorias, dando lugar a la formulación de una pregunta genuina*

92. Finalmente, se estima la existencia de la contradicción de tesis en virtud de que los tribunales colegiados de circuito se pronunciaron sobre los dos puntos de derecho antes referidos llegando a conclusiones jurídicas opuestas en cada uno de los puntos de toque.

93. Así, mientras que, en los recursos de queja 228/2019, 377/2016, 232/2017, 83/2015, 45/2015-I y 120/2019, los tribunales sostuvieron que el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión* es procedente para controlar o asegurar la ejecución de la suspensión provisional; **en sentido opuesto,** el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito determinó al resolver el recurso de queja 171/2018, que ese incidente es improcedente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional, pues su procedencia se limita estrictamente a los casos de suspensión de plano o definitiva.

94. Del mismo modo, en los recursos de queja 228/2019 y 377/2016, los tribunales colegiados de circuito determinaron que en los casos en los que se impugna la resolución de un juez de distrito en un *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional* y, durante la tramitación del recurso, el juez resuelve sobre la suspensión definitiva, el recurso de queja no queda sin materia; mientras que, **por el contrario,** el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito determinó al resolver el recurso de queja 171/2018, que los recursos de queja que se interpongan en contra del auto que resuelve el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional*, quedarán sin materia cuando durante la tramitación del recurso, se resuelva lo relativo a la suspensión definitiva.

95. En virtud de lo anterior, es evidente la **existencia de posturas discrepantes respecto a dos puntos jurídicos,** de manera que es posible encuadrar el punto de contradicción a través de las siguientes preguntas:

• *¿El incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional?*

• *¿El recurso de queja interpuesto en contra del auto que resuelve sobre el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional debe quedar sin materia cuando, durante la tramitación del recurso, se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva?*

V. ESTUDIO DE FONDO

96. Como se puede advertir de las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno debe unificar el criterio jurídico que prevalecerá con el carácter de jurisprudencia en torno a dos cuestiones: primero, *si el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional –y no únicamente la suspensión de plano o definitiva–*; y segundo, *si el recurso de queja interpuesto en contra del auto que resuelve sobre el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional en amparo indirecto debe quedar sin materia cuando, durante la tramitación del recurso, se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva*.

97. A continuación se analizan las dos cuestiones anunciadas.

V.1. ¿El incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional?

98. Uno de los tribunales contendientes ha sustentado que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional es improcedente, pues desde su perspectiva, el artículo 206 de la Ley de Amparo debe ser interpretado en forma literal, de manera que cualquier persona que resulte agraviada por el incumplimiento de la suspensión de plano (cuando es oficiosa) o definitiva (cuando es a petición de parte), puede promover el incidente, pero no tratándose de la suspensión provisional, pues no se encuentra contemplada en la Ley. Desde esta interpretación literal, el incidente sería improcedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional, pues el artículo 206 de la Ley de Amparo no reconoce expresamente la procedencia del incidente tratándose de la suspensión provisional.

99. Al respecto, este Tribunal Pleno determina que en atención a una interpretación sistemática y funcional del conjunto de medidas cautelares en el juicio de amparo indirecto, así como al mandato constitucional de garantizar una justicia completa y realmente efectiva, debe entenderse que **el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión –contemplado en el artículo 206 de la Ley de Amparo– es procedente para revisar o controlar el cumplimiento de la suspensión, ya sea de plano, provisional o definitiva.**

100. Para dar respuesta al punto de contradicción, es necesario tener en cuenta las principales características de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto y las garantías para su cumplimiento (**apartado V.1.1.**), así como recordar los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los derechos de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, que se erigen como pilares fundamentales de un Estado constitucional de derecho (**apartado V.1.2.**). De este modo, una vez sentado el marco jurídico y jurisprudencial anterior, se procederá con el análisis particular de la pregunta formulada en esta contradicción de criterios (**apartado V.1.3.**).

V.1.1. Características de la suspensión en el juicio de amparo indirecto y su cumplimiento

101. La doctrina clásica del derecho procesal[11] ha sostenido que las medidas o providencias cautelares son un mecanismo fundamental para el mejor éxito de la acción controvertida en un juicio. Se trata de mecanismos que anticipan la provisión de determinados efectos, de manera que se previene el posible daño que puede ocasionarse con el paso del tiempo sin que se resuelva el juicio principal, lo cual permite, además, que el proceso ordinario transcurra naturalmente y las partes tengan certeza de que sea la decisión final que se adopte, la materia del juicio seguirá subsistente y la resolución que se emita tendrá eficacia real.

102. Las medidas cautelares son mecanismos que impiden que se lleven a cabo los actos sujetos a un litigio, de manera que al paralizarse estas actua-

[11] Véase, por ejemplo: CALAMANDREI, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Buenos Aires, El Foro, 1996, pp. 70 a 97; y CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2008, Tomo I, pp. 280 a 292.

ciones, se preserva la materia del juicio y se evita que los procedimientos jurisdiccionales fueran ilusorios y carentes de efectividad.

103. En el caso del sistema jurídico mexicano, las medidas cautelares son instrumentos indispensables para garantizar la primacía de los derechos humanos y la seguridad jurídica de las partes en un litigio. El juicio de amparo, por supuesto, no escapa a la necesidad de las medidas cautelares como forma de preservar la materia del litigio.

104. El artículo 107, fracción X, de la Constitución General[12] establece que durante la tramitación del juicio de amparo –previsto en el artículo 103 de la misma norma constitucional–, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita, previa ponderación del órgano jurisdiccional sobre la apariencia del buen derecho y del interés social.

105. Derivado de lo anterior, es pertinente señalar que la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que tiene como finalidad paralizar, detener, o bien, restituir en sus efectos,[13] la ejecución de los actos reclamados

[12] "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
"...
"X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social."

[13] Véase la jurisprudencia 1a./15/2018 (10a.), cuyo rubro establece: "SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOGAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.". Registro 2017642. [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta S.J.F.*; Libro 57, Agosto de 2018; Tomo I; Pág. 1008. 1a./J. 15/2018 (10a.).
Asimismo, véase la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CON EFECTOS RESTITUTORIOS. PARÁMETROS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL JUZGADOR AL ANALIZAR LA POSIBILIDAD DE CONCEDERLA ANTE LA EVENTUALIDAD DE QUE, CON ELLO, SE DEJE SIN MATERIA EL JUICIO DE AMPARO EN LO PRINCIPAL.". Registro 2026730. [J]; 11a. Época; 2a. Sala; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 26, Junio de 2023, Tomo V, página 4497.

en el amparo, con el objeto de conservar la materia del juicio y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que le pudieran ocasionar.

106. En este sentido, la suspensión es la determinación judicial que ordena detener o restituir la realización del acto reclamado, hasta en tanto se resuelva en definitiva la cuestión constitucional planteada. No obstante, debe precisarse que esta figura jurídica, si bien depende del proceso principal, no genera repercusiones dentro de la constitucionalidad del acto reclamado.

107. Ahora bien, los artículos 125 a 158 de la Ley de Amparo establecen una serie de reglas generales para la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto, las cuales, en lo que concierne a este caso, son las siguientes.

108. En los artículos 125 y 126 de la Ley de Amparo se puede advertir una clasificación de los supuestos en los que puede concederse la suspensión del acto reclamado, atendiendo a la naturaleza del acto y a la afectación que éste genera; a saber: suspensión de oficio y a petición de parte.[14]

109. De acuerdo con el artículo 126,[15] la suspensión de oficio se puede conceder de plano –en el auto de admisión de la demanda de amparo– cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución General, así como la incor-

[14] "**Artículo 125.** La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

[15] "**Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.
"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.
"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

poración forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, o cuando se trate de actos de privación de la propiedad, posesión o disfrute de derechos agrarios.

110. Igualmente, la suspensión de oficio se abrirá en la vía incidental –siguiendo el trámite de la suspensión a instancia de parte– cuando se trate de casos de extradición o cuando el juzgador advierta que se trate de actos que, si llegaran a consumarse, serían de imposible restitución, conforme al artículo 127 de la Ley de Amparo.[16]

111. Por otro lado, cuando no se trate de los actos antes referidos, la suspensión podrá concederse a instancia de parte en la vía incidental, cuando según las reglas del artículo 128,[17] sea solicitada por el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

112. En este caso, la suspensión –a petición de parte–, se tramitará en la vía incidental y puede ser solicitada en cualquier momento, mientras no se haya dictado sentencia ejecutoria.[18] El trámite de la suspensión a petición de parte –como se verá en las líneas siguientes– consiste en que una vez abierto el incidente de suspensión, **el juzgador deberá proveer sobre la suspensión**

[16] "**Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:
"I. Extradición; y
"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

[17] "**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:
"I. Que la solicite el quejoso; y
"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.
"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.
"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

[18] "**Artículo 130.** La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

provisional, para lo que deberá realizar un análisis ponderando la apariencia del buen derecho frente a la posible afectación del interés social y contravención de disposiciones de orden público. Asimismo, el juzgador deberá señalar fecha para la **audiencia incidental en la que se deberá proveer sobre la suspensión definitiva.**[19]

113. En concordancia con lo expuesto, el artículo 132[20] vincula al quejoso, siempre y cuando sea procedente la suspensión, a otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con esta medida pudiera causar al tercero interesado en caso de no obtener sentencia favorable.[21]

114. Asimismo, los artículos 133 y 134 de la Ley de Amparo[22] prevén la figura de la contragarantía, la cual será otorgada por el tercero interesado para que la autoridad jurisdiccional deje sin efectos la suspensión decretada, restituyan las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y, para que, en caso de concederse el amparo al quejoso, se le paguen los daños y perjui-

[19] "**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:
"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;
"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y
"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

[20] "**Artículo 132.** En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.
"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.
"La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos."

[21] Véase la jurisprudencia 1a./J.61/2004, de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO, PARA QUE SURTA EFECTOS LA CAUCIÓN, SU MONTO DEBE RESPONDER ÚNICAMENTE POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE PUDIERAN CAUSARSE AL TERCERO PERJUDICADO CON ESA MEDIDA.". Registro 180238. [J]; 9a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XX, Octubre de 2004; Pág. 315. 1a./J. 61/2004.

[22] "**Artículo 133.** La suspensión, en su caso, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

cios que sobrevengan. La contragarantía deberá cubrir el costo de la garantía que hubiera otorgado el quejoso.

115. La Ley de Amparo en su artículo 136[23] determina que **la suspensión surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aún y cuando fuera impugnado.** Del mismo modo, la norma señala que la suspensión del acto reclamado **dejará de surtir efectos, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de la medida, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional** –ya sea de oficio o a instancia de parte–. Por tanto, la autoridad responsable estará en aptitud de ejecutar el acto reclamado. Igualmente, este precepto agrega que mientras no se ejecute el acto reclamado, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato volverá a surtir efectos la suspensión.

116. Promovida la suspensión, en los casos que no proceda de oficio y de plano, **una vez abierto el incidente de suspensión, el órgano jurisdiccional debe** realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y no contravención de disposiciones de orden público para **proveer sobre la suspensión provisional** y, de concederla, tendrá que fijar los requisitos y efectos de la medida, **señalar fecha para la audiencia incidental dentro del plazo de cinco días** y solicitar informe justificado a las autoridades responsables, tal como se ordena en el artículo 138 de la Ley de Amparo.

"No se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.
"Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía."
"**Artículo 134.** La contragarantía que ofrezca el tercero conforme al artículo anterior deberá también cubrir el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso, que comprenderá:
"**I.** Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;
"**II.** Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria; y
"**III.** Los gastos legales acreditados para constituir el depósito."

[23] "**Artículo 136.** La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aún cuando sea recurrido.
"Los efectos de la suspensión dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Al vencimiento del plazo, dicho órgano, de oficio o a instancia de parte, lo notificará a las autoridades responsables, las que podrán ejecutar el acto reclamado. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, vuelve a surtir efectos la medida suspensional."

117. Si hubiera peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, **el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva,** tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo, pudiendo modificarla o revocarla cuando surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público.[24]

118. En la audiencia incidental se dará cuenta con los informes previos, se recibirán las documentales allegadas a la causa y los resultados de las diligencias ordenadas, así como las pruebas ofrecidas por las partes. En esta audiencia se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta.[25]

119. Al respecto, la resolución que decida sobre la suspensión definitiva deberá contener, entre otros elementos, los puntos resolutivos en los que se exprese el acto o actos por los que se concede o niega la suspensión y, en caso de concederse, se deberá precisar los efectos para su estricto cumplimiento.[26]

---

[24] "**Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.
"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

[25] "**Artículo 144.** En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

[26] "**Artículo 146. La resolución que decida sobre la suspensión definitiva,** deberá contener:
"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
"II. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;

Cuando se conceda la suspensión se tendrá que fijar la situación en la que quedarán las cosas y, además, el juzgador de amparo deberá tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.[27]

120. Como se puede advertir, la Ley de Amparo establece un sistema incidental para analizar la procedencia de la suspensión solicitada a instancia de parte: **en un primer momento, cuando el quejoso presenta su demanda, el juez de amparo deberá pronunciarse sobre la pertinencia de conceder o negar la suspensión provisional.** En esta etapa del incidente de suspensión, la Ley de Amparo prevé algunas reglas, pero **en el artículo 157 se establece expresamente que los lineamientos que rigen para la resolución de la suspensión definitiva serán aplicables para el auto en el que se resuelve sobre la suspensión provisional.**[28]

121. Esta previsión es de relevancia superlativa, pues se trata de un mandato expreso del Legislador, por medio del cual coloca en el mismo nivel de importancia a la suspensión provisional y a la definitiva. Ninguna es de prelación menor y ambas forman parte de un sistema encaminado a garantizar los derechos humanos y preservar la materia del juicio de amparo hasta en tanto se dicte una sentencia definitiva.

"III. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder o negar la suspensión; y

"IV. Los **puntos resolutivos en los que se exprese el acto o actos por los que se conceda o niegue la suspensión. Si se concede, deberán precisarse los efectos para su estricto cumplimiento**."

[27] "**Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

[28] "**Artículo 157.** En lo conducente, **se aplicará al auto que resuelve sobre la suspensión provisional lo dispuesto para la resolución que decide sobre la suspensión definitiva**."

122. En la contradicción de tesis 415/2016,[29] la Segunda Sala resolvió –a propósito de las formas de incumplimiento y desacato de la suspensión provisional– que el recurso de queja es procedente para impugnar el acuerdo del juez de distrito en el que omitió pronunciarse o negó la adopción de las medidas contempladas en el artículo 158 de la Ley de Amparo tendentes a hacer cumplir la suspensión provisional.

123. El referido precedente, si bien trató de un tema distinto al de esta contradicción de criterios, resulta relevante para comprender la naturaleza y objeto de los distintos mecanismos que contempla la Ley de Amparo para el cumplimiento de la suspensión provisional.

124. De este modo, tal como lo sostuvo la Segunda Sala –lo que este Tribunal Pleno comparte y reitera–, la Ley de Amparo contempla dos mecanismos distintos para garantizar el cumplimiento de las medidas cautelares: por una parte, el juzgador tiene a su alcance las "*medidas de apremio*" previstas en el Título Quinto de la Ley de Amparo –al que remite, precisamente el artículo 158[30]–; y, por otra parte, también tiene el "*incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión*" regulado en los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo.

125. En el precedente referido, se puntualizó que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión y las medidas del artículo 158 de la Ley de Amparo son dos procedimientos distintos.

126. El primero de los mecanismos anunciados –medidas de apremio– tiene su fundamento en el artículo 158 de la Ley de Amparo, en el que se establece que para la ejecución y cumplimiento de la suspensión, el juzgador

[29] Contradicción de tesis 415/2016, resuelta por la Segunda Sala el 2 de agosto de 2017, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora Icaza (Ponente).

[30] "**Artículo 158.** Para **la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión se observarán las disposiciones relativas al Título Quinto de esta Ley.** En caso de incumplimiento, **cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacer cumplir la resolución suspensional o podrá tomar las medidas para el cumplimiento.**"

observará lo dispuesto en el Título Quinto de la Ley de Amparo, el cual se denomina "*Medidas Disciplinarias y de Apremio, Responsabilidades, Sanciones y Delitos*". En particular, en el artículo 237 de la Ley de Amparo[31] se contempla la facultad de los órganos jurisdiccionales de amparo de hacer cumplir sus determinaciones a través de las medidas de apremio de multa, auxilio de la fuerza pública y de poner a disposición del Ministerio Público o denunciar penalmente al que incurra en algún delito derivado del incumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales.

127. Estas medidas de apremio son herramientas con las que cuenta el juzgador para hacer cumplir sus determinaciones, de manera que su objeto principal es que se cumplan las resoluciones –en este caso, la concesión de la suspensión–. Asimismo, se trata de medidas que no requieren de un incidente y pueden dictarse oficiosamente por el órgano jurisdiccional de amparo.

128. Básicamente, las medias del artículo 158 de la Ley de Amparo facultan al juzgador, en caso de incumplimiento, a hacer cumplir la resolución suspensiva o a tomar las medidas para su cumplimiento.

129. Por otra parte, en los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo[32] se contemplan las reglas del "*incidente por exceso o defecto en el cumplimiento*

[31] "**Artículo 237.** Para hacer cumplir sus determinaciones, los órganos jurisdiccionales de amparo, bajo su criterio y responsabilidad, podrán hacer uso, indistintamente, de las siguientes medidas de apremio:
"I. Multa;
"II. Auxilio de la fuerza pública que deberán prestar las autoridades policiacas federales, estatales o municipales; y
(REFORMADA, D.O.F. 20 DE MAYO DE 2021)
"III. Ordenar que se ponga al infractor a disposición del Ministerio Público por la probable comisión de delito en el supuesto de flagrancia; en caso contrario, levantar el acta respectiva y hacer la denuncia ante la representación social federal. Cuando la autoridad infractora sea el Ministerio Público de la Federación, la infracción se hará del conocimiento del Fiscal General de la República."

[32] "**Artículo 206.** El incidente a que se refiere este Capítulo procede en contra de las autoridades responsables, por cualquier persona que resulte agraviada por el incumplimiento de la suspensión, sea de plano o definitiva, por exceso o defecto en su ejecución o por admitir, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente.
"Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo."

de la suspensión". Al respecto, en la contradicción de tesis 415/2016 citada, se sostuvo que **el objeto principal –aunque no el único– de este incidente es dilucidar y demostrar si la autoridad responsable ha incumplido con la suspensión o si lo ha hecho excesiva o defectuosamente, es decir, "*lo que se busca es la responsabilidad penal de la autoridad denunciada por su desacato*".**

130. En un sentido similar, este Tribunal Pleno sostuvo en la contradicción de tesis 37/2016[33] que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión tiene como finalidad analizar si la autoridad responsable ha cumplido de manera precisa con la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto.

131. Asimismo, se recordó que la suspensión en amparo tiene una relevancia muy alta, por lo que la propia Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales no sólo establece los mecanismos para preservar la materia del

"**Artículo 207.** El incidente se promoverá ante el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito, si se trata de la suspensión concedida en amparo indirecto, y ante el presidente del tribunal colegiado de circuito si la suspensión fue concedida en amparo directo."
"**Artículo 208.** El incidente se tramitará de conformidad con las reglas siguientes:
"I. Se presentará por escrito, con copias para las partes, ante el órgano judicial correspondiente señalado en el artículo anterior; en el mismo escrito se ofrecerán las pruebas relativas;
"II. El órgano judicial señalará fecha para la audiencia dentro de diez días y requerirá a la autoridad responsable para que rinda informe en el plazo de tres días. La falta o deficiencia del informe establece la presunción de ser cierta la conducta que se reclama; y
"III. En la audiencia se recibirán las pruebas ofrecidas por las partes, se dará oportunidad para que éstas aleguen oralmente y se dictará resolución."
"**Artículo 209.** Si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa o que con notoria mala fe o negligencia inexcusable admitió fianza o contrafianza ilusoria o insuficiente, el órgano judicial, en su resolución, la requerirá para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, que rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, que subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento que de no hacerlo será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta Ley."

[33] Contradicción de tesis 37/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el 4 de julio de 2016, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Darán votaron en contra.

juicio a través de la medida cautelar, sino que la protege al imponer consecuencias por el incumplimiento de la suspensión.

132. Esta protección de la suspensión se encuentra inmersa en el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, ya que de acuerdo con este último precedente, en caso de que se demuestre que la autoridad no ha cumplido con la suspensión o que lo ha hecho defectuosa o excesivamente, previo requerimiento para que rectifique sus errores, se le denunciará al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo.

133. Por estos motivos, en la contradicción de tesis 37/2016 se sostiene que la resolución del incidente adquiere una particular relevancia, ya que a través del incidente se determinará si la autoridad responsable cumplió en sus términos o no la suspensión del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que su desobediencia conlleva.

134. Además, tal como se refirió en el precedente mencionado, si la resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto se puede impugnar a través del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, es claro que **la materia de la resolución del recurso –y a mayoría de razón del incidente– no sólo trasciende a la legalidad de la resolución impugnada, sino que también incide en la eventual responsabilidad penal que trae aparejado el que se determine que la autoridad responsable no obedeció el auto de suspensión.**

135. Más aún, en la contradicción de tesis 37/2016 se afirmó que el recurso de queja que se interpone para revisar la resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no debe quedar sin materia, incluso cuando se haya dictado sentencia en el juicio de amparo, pues **la materia del recurso –y a mayoría de razón, también del incidente mismo– consiste en analizar la legalidad de la resolución emitida en el incidente, lo cual implica determinar, en primer lugar, si la suspensión se cumplió en sus términos; y, en segundo lugar, si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que incurrió (por exceso o por defecto) y, de ser el caso, confirmar el apercibimiento consistente en denunciar a la autoridad responsable**

ante el Ministerio Público de la Federación por la probable comisión del delito del artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo.

136. Asimismo, en el precedente se sostuvo que los órganos de amparo están obligados a pronunciarse respecto a si existió o no exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto, pues aun cuando la resolución no prejuzga sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz –lo que corresponderá a la jurisdicción penal– tal determinación sí constituye un presupuesto para que el Ministerio Público Federal esté en aptitud de integrar la averiguación previa correspondiente.

137. En ese sentido, se afirmó que **la finalidad de los órganos de amparo no es constituirse como sancionadores, sino como garantes del orden constitucional,** de manera que se encuentran compelidos a vigilar el cumplimiento de las determinaciones judiciales –como la dictada en un auto de suspensión provisional–.

138. Este deber se encuentra inmerso, sobre todo, en el deber previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, que obliga a toda autoridad a que, en el ámbito de su competencia, promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; máxime que ese propio precepto prevé, actualmente, el deber a cargo del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

139. En síntesis, este Tribunal Pleno sostuvo en la contradicción de tesis 37/2016 que los órganos jurisdiccionales de amparo deben analizar si efectivamente la autoridad responsable incurrió en una conducta de desacato o desobediencia para cumplir con el auto que concede la suspensión, pues de aceptarse que existe violación a la suspensión, se tendría que analizar si procede o no la denuncia ante el Ministerio Público Federal.

140. Para ese efecto, en los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo se regula el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, en los siguientes términos.

141. En el artículo 206[34] se determina que el incidente es procedente en contra de las autoridades responsables, por el incumplimiento de la suspensión, sea de plano o definitiva, por exceso o defecto en su ejecución o por admitir, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente.

142. Asimismo, se precisa que el incidente puede promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo.

143. Este incidente –cuando se trata del juicio de amparo indirecto– debe promoverse ante el juez de distrito o tribunal unitario de circuito,[35] y debe cumplir con una serie de requisitos formales enumerados en el artículo 208 de la Ley de Amparo.[36] Destaca que una vez promovido el incidente, el órgano judicial deberá señalar fecha para la audiencia dentro de diez días y requerirá a la autoridad responsable para que rinda informe en el plazo de tres días. En la audiencia incidental se recibirán pruebas, formularán alegatos y se dictará resolución.

144. Finalmente, conforme al artículo 209 de la Ley de Amparo,[37] si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cum-

[34] "**Artículo 206.** El incidente a que se refiere este Capítulo procede en contra de las autoridades responsables, por cualquier persona que resulte agraviada por el incumplimiento de la suspensión, sea de plano o definitiva, por exceso o defecto en su ejecución o por admitir, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente.
"Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo."
[35] "**Artículo 207.** El incidente se promoverá ante el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito, si se trata de la suspensión concedida en amparo indirecto, y ante el presidente del tribunal colegiado de circuito si la suspensión fue concedida en amparo directo."
[36] "**Artículo 208.** El incidente se tramitará de conformidad con las reglas siguientes:
"I. Se presentará por escrito, con copias para las partes, ante el órgano judicial correspondiente señalado en el artículo anterior; en el mismo escrito se ofrecerán las pruebas relativas;
"II. El órgano judicial señalará fecha para la audiencia dentro de diez días y requerirá a la autoridad responsable para que rinda informe en el plazo de tres días. La falta o deficiencia del informe establece la presunción de ser cierta la conducta que se reclama; y
"III. En la audiencia se recibirán las pruebas ofrecidas por las partes, se dará oportunidad para que éstas aleguen oralmente y se dictará resolución."
[37] "**Artículo 209.** Si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa o que con notoria

plido con la suspensión, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa (o que con notoria mala fe o negligencia inexcusable admitió fianza o contrafianza ilusoria o insuficiente) **el órgano judicial la requerirá para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, que rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, que subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento que de no hacerlo será denunciada al Ministerio Público de la Federación** por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta Ley.[38]

145. Cuando se sostiene que la suspensión del acto reclamado –como toda medida cautelar– tiene un carácter provisorio porque sólo subsiste mientras dure el juicio, es importante tener en cuenta una premisa: la finalidad de la medida cautelar es preservar la materia del juicio, pero eso no quiere decir que sus efectos y consecuencias se desvanezcan automáticamente al momento de cumplir con su cometido. Por el contrario, los efectos que se hubieran generado se mantienen vigentes mientras no hubieran sido revocados y, esto hace que la vigilancia del cumplimiento de la suspensión –sea provisional o definitiva– constituya una causa de orden público que supera las barreras temporales del juicio.

---

mala fe o negligencia inexcusable admitió fianza o contrafianza ilusoria o insuficiente, el órgano judicial, en su resolución, la requerirá para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, que rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, que subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento que de no hacerlo será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta Ley."

[38] "**Artículo 262.** Se impondrá pena de tres a nueve años de prisión, multa de cincuenta a quinientos días, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, al servidor público que con el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión:

"I. Al rendir informe previo o con justificación exprese un hecho falso o niegue la verdad;

"II. Sin motivo justificado revoque o deje sin efecto el acto que se le reclama con el propósito de que se sobresea en el amparo, sólo para insistir con posterioridad en la emisión del mismo;

"III. No obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra;

"IV. En los casos de suspensión admita, por notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente; y

"V. Fuera de los casos señalados en las fracciones anteriores, se resista de cualquier modo a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictadas en materia de amparo."

146. Lo anterior es importante, además, porque **la justicia es completa hasta que se ejecutan las resoluciones,** y el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo tiene, como se ha relatado, una doble función: por un lado, busca un fin inmediato de hacer que se cumplan las resoluciones –en este caso la suspensión– y, **además, tiene un fin mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva,** tal como se expresa en el siguiente epígrafe.

V.1.2. Derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia

147. Este Tribunal Pleno ha sostenido en la solicitud de modificación de jurisprudencia 11/2013[39] –y reiterado en la contradicción de tesis 119/2018[40]– que el derecho de tutela judicial efectiva consiste en la prerrogativa de toda persona de acceder a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y que concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto.

148. En este sentido, se reiteró que se trata de un derecho complejo que comprende el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho al debido proceso, el derecho a que se dicte una decisión ajustada a la Ley, el derecho a recurrir la decisión y el derecho a la ejecución.

[39] Solicitud de modificación de jurisprudencia 11/2013, resuelta por el Tribual Pleno el 22 de mayo de 2014, por mayoría de 8 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo al estudio del fondo del asunto. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

[40] Contradicción de tesis 119/2018, resuelta por el Pleno el 31 de octubre de 2019, por mayoría de 7 votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo y a la jurisprudencia que debe prevalecer. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

149. Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 35/2005-PL,[41] esta Suprema Corte determinó que el derecho de tutela judicial efectiva es un derecho gradual que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela eficaz, de modo que las sucesivas etapas en las que este derecho se va gestando y materializando están interconectadas, a su vez, con otros derechos fundamentales, especialmente con los previstos en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución General, que son el derecho de audiencia y el debido proceso.

150. Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se circunscribe como el derecho esencial y base que permite la tutela jurisdiccional efectiva en todas sus facetas, lo que caracteriza su importancia y la trascendencia de su protección.

151. En efecto, garantizar el derecho de acceso a la justicia implica que, bajo los supuestos y parámetros que establezca la ley, los órganos jurisdiccionales deberán movilizar su maquinaria para dar solución al conflicto o cuestión jurídica planteada.

152. Esto es así, pues el acceso a la justicia es el derecho que toda persona tiene de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales previamente establecidos, tal como lo reconoce el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[42]

153. De esta manera, en el referido artículo 17 constitucional se establece una prohibición de autotutela y del uso de mecanismos violentos para hacerse

[41] Contradicción de tesis 35/2005-PL, resuelta por el Pleno el 29 de marzo de 2007, por unanimidad de 8 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza (ponente) y Presidente Ortiz Mayagoitia.

[42] "**Art. 17.-** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.
"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
" ... Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. ... ."

justicia por su propia cuenta. En consecuencia, se reconoce un derecho fundamental de acceso a la jurisdicción del Estado para dirimir los conflictos en los que esté involucrada una persona. En este sentido, se reconocen las siguientes facetas del derecho de tutela judicial efectiva:

a. El derecho de libre acceso a la jurisdicción del Estado, a fin de hacer valer o defender derechos o intereses legítimos.

b. El derecho de acceso al proceso o juicio que se hallen establecidos en las leyes, los cuales deben ser justos y razonables; para que, por su conducto, el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la cuestión planteada.

c. El derecho de que mediante configuración legal se establezcan los tribunales competentes para dirimir las controversias, así como que quienes los integren sean independientes; esto es, ajenos a toda influencia de otros poderes, e imparciales; es decir, que resuelvan los asuntos con pleno deslinde de los intereses de las partes en contienda.

d. El derecho a que en la ley se prevean mecanismos que ejecuten lo resuelto por el juez o tribunal; esto es, la efectividad externa de la tutela judicial.

154. El derecho a la tutela jurisdiccional se traduce en la obligación del Estado Mexicano para garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de éstos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.

155. En consonancia con lo reconocido en el artículo 17 constitucional, en el artículo 25.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos se reconoce el derecho de toda persona a contar con un recurso sencillo y efectivo ante los jueces o tribunales competentes que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.[43]

[43] "**Artículo 25.- Protección Judicial**

156. Así, tanto en el artículo 17 de la Constitución General de la República, como en el numeral 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede esbozar un concepto sobre el derecho de tutela judicial efectiva, que se traduce en la obligación del Estado Mexicano para garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de éstos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.

157. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las que se encuentra el establecimiento, en normas jurídicas, de las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a cada etapa del proceso.

158. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en su jurisprudencia que **no basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser eficaces, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos.** En este sentido, **no se considera que un recurso es efectivo cuando es ilusorio o porque falten los medios para ejecutar las decisiones del órgano jurisdiccional.**[44]

159. Asimismo, la Corte Interamericana ha reconocido que el artículo 25.1 de la Convención incorpora el principio de la efectividad de los instrumentos o mecanismos procesales de protección destinados a garantizar tales derechos. Como ya el Tribunal ha señalado, según la Convención, **las Altas Partes contratantes están obligadas a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de derechos humanos,** que deben ser sustanciados conforme a las reglas del debido proceso legal.[45]

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ... ."

[44] Al respecto, véase el *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párrafo 192.

[45] *Ibid*., párrafo 193. Asimismo, *cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Constas. Sentencia de dos de febrero de dos mil uno. Serie C. No. 72.

160. Siguiendo este hilo conductor, se puede sostener que **el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva para los órganos jurisdiccionales, el deber de garantizar la efectividad de los recursos o medios de defensa previstos en la Constitución y en la ley.**

161. Además, debe tenerse presente que para una debida protección del derecho de tutela judicial efectiva, no basta con eliminar requisitos excesivos o carentes de razonabilidad, sino que, como lo dispone el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a que se ha hecho referencia, también se **requiere que exista un recurso efectivo (en el sentido de que permita la protección de derechos humanos).**

162. Sobre este tema, resulta importante acudir a lo resuelto por la Corte Interamericana en el *Caso Castañeda Gutman vs México*, que se ha pronunciado en los siguientes términos:

"*106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.*

"...

"*118. ... Un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación.*"[46]

[46] *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 106 y 118.

163. Como puede observarse, desde esta dimensión **el derecho de acceso a la justicia también conlleva la necesidad de que los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos tengan la capacidad real para lograr la protección de dichos derechos.**

164. En este sentido, para considerar que existe un recurso efectivo, no basta la existencia de un sistema recursal implementado desde el punto de vista formal en ley; por el contrario, **es necesario que el sistema recursal permita, efectivamente, la tutela de los derechos de las personas,** incluso, cuando se encuentren dentro de un proceso jurisdiccional. Esto significa, además, que la jurisdicción debe contar con mecanismos suficientes y efectivos para preservar la materia del juicio y, consecuentemente, para garantizar que una eventual sentencia a favor de la parte demandante podrá ser efectivamente cumplida.

165. Las medidas cautelares –especialmente la suspensión del acto reclamado– son importantes instrumentos que garantizan la efectividad del derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia. Sin este tipo de mecanismos, los medios de impugnación no podrían ser calificados como recursos efectivos y la justicia no sería realmente justa, completa ni expedita.

166. Por tanto, a continuación se deberá dar respuesta a la pregunta materia de esta contradicción de tesis, a la luz de los parámetros anteriores.

V.1.3. Procedencia del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional

167. Como se adelantó en páginas anteriores, uno de los tribunales contendientes ha sustentado que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional es improcedente, pues el artículo 206 de la Ley de Amparo contempla la procedencia del incidente exclusivamente para controvertir el incumplimiento de la suspensión de plano o definitiva, lo que veda la posibilidad de promoverlo tratándose de la suspensión provisional.

168. Al respecto, este Tribunal Pleno no coincide con ese criterio y, por el contrario, determina que en atención a una interpretación sistemática y funcional de los artículos 206, 157 y 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo junto

con el mandato constitucional de garantizar una justicia completa y realmente efectiva, debe entenderse que **el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión –contemplado en el artículo 206 de la Ley de Amparo– es procedente para revisar o controlar el cumplimiento de la suspensión, ya sea de plano, provisional o definitiva.**

169. Como se precisó en páginas anteriores, la suspensión en amparo indirecto es una medida cautelar que tiene como finalidad paralizar, detener, o bien, restituir en sus efectos, la ejecución de los actos reclamados en el amparo, con el objeto de conservar la materia del juicio y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que pudieran ocasionarse por la ejecución del acto impugnado.

170. Si bien la suspensión es accesoria del juicio principal –ya que busca preservar la materia del juicio–, eso no impide que los efectos de la medida cautelar tengan su propia fuerza vinculante y, por tanto, ante la importancia de su eficacia, es necesario que su cumplimiento sea vigilado por la jurisdicción de amparo, incluso, desde el momento en que se dicta la suspensión provisional.

171. Conforme al sistema mexicano de amparo, es posible identificar dos modalidades distintas de suspensión: oficiosa y a petición de parte. La suspensión solicitada a instancia de parte se tramita en la vía incidental y se concederá cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

172. La suspensión a instancia de parte se compone, a su vez, de dos momentos o etapas distintas: la suspensión provisional y, posteriormente, la definitiva. Para ese efecto, una vez que la suspensión es solicitada, el órgano jurisdiccional de amparo abrirá el incidente de suspensión y, de forma inmediata, **deberá proveer sobre la suspensión provisional,** para lo que deberá realizar un análisis ponderando la apariencia del buen derecho frente a la posible afectación del interés social y contravención de disposiciones de orden público. Asimismo, el juzgador deberá señalar fecha para la **audiencia incidental en la que se deberá proveer sobre la suspensión definitiva.**

173. En esta contradicción de tesis se analiza, precisamente, si la concesión de la suspensión provisional puede o no ser materia de un incidente por exceso o defecto en su cumplimiento.

174. Este Tribunal Pleno considera que el criterio jurisprudencial que debe prevalecer consiste en que **el incidente contemplado en el artículo 206 de la Ley de Amparo es procedente para vigilar el cumplimiento de la suspensión provisional** –a pesar de que en el artículo 206 únicamente prevé expresamente la procedencia del incidente para la suspensión dictada de plano y la definitiva–, por tres razones fundamentales.

175. En efecto, en el artículo 206 de la Ley de Amparo se precisa que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión "*procede en contra de las autoridades responsables, por cualquier persona que resulte agraviada por el incumplimiento de la suspensión, sea de plano o definitiva, por exceso o defecto en su ejecución o por admitir, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente*".

176. Desde una lectura estrictamente literal del enunciado normativo, se podría concluir que el incidente establece un catálogo cerrado de supuestos en los que es procedente. Sin embargo, este Tribunal Pleno no comparte esa interpretación, pues se trata de una visión aislada de las medidas cautelares que no es conteste con el sistema de amparo mexicano y, además, ocasiona una distorsión en el sistema recursal de ese mecanismo de protección de los derechos humanos.

177. Por el contrario, el artículo 206 de la Ley de Amparo debe leerse en forma conjunta con los artículos 157 y 97, fracción I, inciso g), del mismo ordenamiento, con los que se integra un sistema de cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto.

178. En el artículo 157 de la Ley de Amparo[47] se establece expresamente que los lineamientos que rigen para la resolución de la suspensión defini-

[47] "**Artículo 157.** En lo conducente, **se aplicará al auto que resuelve sobre la suspensión provisional lo dispuesto para la resolución que decide sobre la suspensión definitiva.**"

tiva serán aplicables para el auto en el que se resuelve sobre la suspensión provisional.

179. A partir de este precepto, es posible sostener que la Ley de Amparo coloca a la suspensión provisional en una posición similar a la de la suspensión definitiva. Es decir, las dos forman parte de un sistema encaminado a garantizar los derechos humanos y preservar la materia del juicio de amparo hasta en tanto se dicte una sentencia definitiva, de manera que cada una de las modalidades de la medida cautelar cumple con una importante función en el sistema del juicio de amparo y, por tanto, la Ley de Amparo no establece una prelación de importancia entre ambas formas de suspensión.

180. En atención a ese sistema normativo, puede afirmarse que la Ley de Amparo buscó regular en forma similar el funcionamiento de la suspensión provisional y la definitiva, por lo que debe entenderse que siempre que se mantenga una congruencia y armonía, las reglas de la suspensión definitiva deben aplicarse al trámite y decisión de la suspensión provisional y, por supuesto, a los instrumentos que la Ley contempla para asegurar el cumplimiento de la medida cautelar.

181. Por ese motivo, el artículo 157 de la Ley de Amparo sería suficiente para afirmar que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión –como parte del sistema regulatorio de la suspensión definitiva– también es procedente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional, pues cuando el artículo 157 ordena que la suspensión provisional se rija por las reglas de la suspensión definitiva, incluye también, los mecanismos para su control y cumplimiento, entre los cuales está, por supuesto, la vía incidental.

182. El artículo 157 de la Ley de Amparo sería suficiente para llegar a esta conclusión. No obstante, el propio sistema normativo de amparo complementa esta idea al regular la procedencia del recurso de queja en el artículo 97 de la Ley de Amparo.[48]

[48] "**Artículo 97.** El recurso de queja procede:
"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:
" ...

183. En efecto, el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo señala que **el recurso de queja en amparo indirecto procede en contra de las determinaciones que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en el que hayan concedido la suspensión provisional** o definitiva.

184. De este modo, atendiendo al postulado del *legislador racional*[49] si el órgano parlamentario hubiera pretendido sostener la improcedencia del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, lo habría determinado expresamente; y, por el contrario, en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, **el legislador reconoce la procedencia de dicho incidente tratándose de la suspensión provisional,** pues permite, incluso, que la resolución del incidente sea combatida a través del recurso de queja.

185. Como se puede apreciar, una interpretación sistemática de los artículos 206, 157 y 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo permite sostener que los mecanismos del juicio de amparo para preservar y asegurar la materia de impugnación comprenden tanto a la suspensión provisional como la definitiva, pues ambas etapas del incidente de suspensión son indispensables y ameritan un tratamiento similar en su cumplimiento y vigilancia.

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y ... ."

[49] El postulado del legislador racional nace del argumento *a contrario*. Su fuerza persuasiva la obtiene precisamente del hecho de ser fiel a la voluntad del autor del documento: a partir de lo redactado por el legislador para una especie concreta, se deduce, por su carácter racional, que su voluntad ha sido excluir de esa regulación otra serie de supuestos del mismo género que *prima facie* hubieran podido considerarse incluidos. Al respecto ver: EZQUIAGA Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 104.
Las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han empleado el argumento del legislador racional en diversos precedentes. Entre los más recientes, baste con mencionar como ejemplo las tesis: 1a./J. 33/2019 (10a.), de rubro: "CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT. LA RESCISIÓN Y VENCIMIENTO ANTICIPADO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY RESPECTIVA, CONSTITUYEN UNA SOLA ACCIÓN.". Registro: 2019909. [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta S.J.F.*; Libro 66, Mayo de 2019; Tomo II; Pág. 906. O bien, la tesis 2a.XXIII/2019 (10a.), de rubro: "DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 231, 232 Y 233 DE LA LEY DE AMPARO SON ACORDES CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Registro: 2019624. [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; *Gaceta S.J.F.;* Libro 65, Abril de 2019; Tomo II; Pág. 1342.

186. Además de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión tiene dos objetivos primordiales: por un lado, busca un fin inmediato de hacer que se cumpla la suspensión; y, por el otro, como lo ha sostenido esta Suprema Corte,[50] **tiene un fin mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento,** de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva.

187. En el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no sólo se pretende asegurar el cumplimiento de la medida cautelar, sino que también se busca **determinar y demostrar si la autoridad responsable ha incumplido con la suspensión o si lo ha hecho excesiva o defectuosamente.** Dicho de otro modo, a través del incidente se determinará si la autoridad responsable cumplió en sus términos o no la suspensión del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que su desobediencia conlleva.

188. Lo anterior se encuentra íntimamente ligado con el derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, pues como se mencionó en páginas anteriores, **la justicia es completa hasta que se ejecutan las resoluciones,** y el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo busca que se cumplan las resoluciones –en este caso la suspensión– y, **además, se trata de un mecanismo que pretende sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva.**

[50] Contradicción de tesis 415/2016, resuelta por la Segunda Sala el 2 de agosto de 2017, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora Icaza (Ponente).
Contradicción de tesis 37/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el 4 de julio de 2016, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Darán votaron en contra.

189. Siguiendo este hilo conductor, el derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia reconocidos en el artículo 17 constitucional lleva implícito un derecho a que se ejecuten las sentencias, de manera que la suspensión del acto reclamado se constituye como un elemento indispensable para que el juicio de amparo sea un recurso realmente efectivo y persista la materia del juicio.

190. Llegar a una conclusión distinta a la que ahora adopta este Tribunal Pleno –esto es, decantarse por sostener la improcedencia del incidente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional– haría que el juicio de amparo corra el riesgo de ser un recurso ilusorio e ineficaz, pues debe recordarse que sin las medidas cautelares, el juicio de amparo no podría ser calificado como un recurso efectivo, y la justicia no sería realmente justa, completa ni expedita.

191. Incluso, si se considerara que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión sólo es procedente tratándose de la medida cautelar definitiva, tendría como efecto hacer que la suspensión provisional fuera ilusoria, es decir, la vaciaría de contenido y la colocaría como un instrumento ineficaz e incapaz de garantizar la primacía de los derechos humanos frente a los actos de autoridad, lo cual sería inaceptable.

192. Los derechos humanos no pueden estar a merced de la voluntad de la autoridad. Por el contrario, la suspensión –provisional o definitiva– es efectiva desde el momento en que se emite por el órgano jurisdiccional competente, incluso si aún no se notifica a las partes. Esto quiere decir que la suspensión del acto reclamado genera efectos inmediatos y tiene su propia fuerza vinculante, de manera que es necesario que su cumplimiento sea vigilado por la jurisdicción de amparo, incluso, desde el momento en que se dicta la suspensión provisional.

193. La suspensión –provisional o definitiva– tiene como objetivo principal preservar la materia del juicio de amparo, por lo que se trata de una medida que es susceptible de ejecución por la autoridad responsable. Entonces, cualquier forma de exceso o defecto en la ejecución debe ser revisable en la vía incidental, pues de lo contrario se estaría vedando el ejercicio del derecho fundamental de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia.

194. Finalmente, si no se considerara que la vía incidental es procedente para atacar el cumplimiento de la suspensión provisional, **se generaría un incentivo perverso que permitiría a las autoridades incumplir con la suspensión provisional impunemente o retrasar su cumplimiento, todo lo cual es constitucionalmente reprobable.**

195. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que **el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión –contemplado en el artículo 206 de la Ley de Amparo– es procedente para revisar o controlar el cumplimiento de la suspensión provisional.**

V.2. ¿El recurso de queja interpuesto en contra del auto que resuelve sobre el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional* debe quedar sin materia cuando, durante la tramitación del recurso, se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva?

196. Uno de los tribunales contendientes ha sostenido que los recursos de queja que se interpongan en contra del auto que resuelve el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional* quedarán sin materia cuando durante la tramitación del recurso, se resuelva lo relativo a la suspensión definitiva. Para argumentar lo anterior, el tribunal colegiado contendiente consideró que el recurso de queja ha quedado sin materia pues derivó del incumplimiento a una suspensión provisional que dejó de surtir efectos al haber sido sustituida por la suspensión definitiva, de manera que era técnicamente imposible conminar a la autoridad a cumplir con una suspensión provisional que ya no estaba en vigor, por virtud de haberse dictado la suspensión definitiva.

197. Al respecto, este Tribunal Pleno no coincide con ese criterio y, por el contrario, estima que **el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución de un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional, no queda sin materia si durante la tramitación del recurso se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva, pues el objeto del incidente –y por tanto, de la necesidad de revisarlo a través del recurso de queja– no se limita a cumplir con la suspensión, sino que trasciende, incluso, a la determinación de responsabilidades de la autoridad.**

198. Tal como se afirmó en el apartado anterior, el *incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión* tiene una doble función: por un lado, busca un fin inmediato de hacer que se cumplan las resoluciones –en este caso la suspensión– y, **además, tiene un fin mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que con el incidente no sólo se protege a las partes directamente involucradas, sino que también se garantiza el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia de todas las personas en forma colectiva.**

199. En el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión no sólo se pretende asegurar el cumplimiento de la suspensión, sino que también se busca **determinar y demostrar si la autoridad responsable ha incumplido con la suspensión o si lo ha hecho excesiva o defectuosamente.**[51]

200. Dicho de otro modo, a través del incidente se determinará si la autoridad responsable cumplió en sus términos o no la suspensión del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que su desobediencia conlleva, pues en caso de que se demuestre que la autoridad no ha cumplido con la suspensión o que lo ha hecho defectuosa o excesivamente, previo requerimiento para que rectifique sus errores, se le denunciará al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo.

201. De esta manera, siguiendo lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 37/2016, si la resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto se puede impugnar a través del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, es claro que **la materia de la resolución del recurso no sólo**

[51] Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 415/2016, resuelta por la Segunda Sala el 2 de agosto de 2017, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora Icaza (Ponente); así como en la contradicción de tesis 37/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el 4 de julio de 2016, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Darán votaron en contra.

trasciende a la legalidad de la resolución impugnada, sino que también incide en la eventual responsabilidad penal que trae aparejado el que se determine que la autoridad responsable no obedeció el auto de suspensión.

202. Más aún, el recurso de queja que se interpone para revisar la resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión **no debe quedar sin materia,** incluso cuando se haya proveído sobre la suspensión definitiva, pues **la materia del recurso consiste en analizar la legalidad de la resolución emitida en el incidente, lo cual implica determinar, en primer lugar, si la suspensión se cumplió en sus términos; y, en segundo lugar, si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que incurrió (por exceso o por defecto) y, de ser el caso, confirmar el apercibimiento consistente en denunciar a la autoridad responsable ante el Ministerio Público de la Federación** por la probable comisión del delito del artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo.

203. Asimismo, es importante reiterar que los órganos de amparo están obligados a pronunciarse respecto a si existió o no exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional en amparo indirecto, pues aun cuando la resolución no prejuzga sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz –lo que corresponderá a la jurisdicción penal– tal determinación sí constituye un presupuesto para que el Ministerio Público Federal esté en aptitud de integrar la averiguación previa correspondiente.

204. En ese sentido, tal como se mencionó en la contradicción de tesis 37/2016, **la finalidad de los órganos de amparo no es constituirse como sancionadores, sino como garantes del orden constitucional,** de manera que se encuentran compelidos a vigilar el cumplimiento de las determinaciones judiciales –como la dictada en un auto de suspensión provisional–.

205. Este deber se encuentra inmerso, sobre todo, en el deber previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, que obliga a toda autoridad a que, en el ámbito de su competencia, promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; máxime que ese propio precepto prevé, actualmente, el deber a cargo del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

206. Por tanto, los órganos jurisdiccionales de amparo **deben analizar si efectivamente la autoridad responsable incurrió en una conducta de desacato o desobediencia** para cumplir con el auto que concede la suspensión, pues de aceptarse que existe violación a la suspensión, se tendría que analizar si procede o no la denuncia ante el Ministerio Público Federal.

207. El hecho de que la suspensión provisional deje de tener efectos cautelares a partir de que se dicta la suspensión definitiva **no hace que el recurso de queja quede sin materia,** pues en todo momento subsistirá el interés general de vigilar que las determinaciones de los órganos jurisdiccionales de amparo sean acatadas y cumplidas sin defectos ni excesos.

208. Al respecto, es importante tener presente la naturaleza y objeto del sistema de suspensión en el juicio de amparo indirecto.

209. Como se señaló en páginas anteriores, la suspensión en amparo indirecto es una medida cautelar que tiene como finalidad paralizar, detener, o bien, restituir en sus efectos, la ejecución de los actos reclamados en el amparo, con el objeto de conservar la materia del juicio y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que pudieran ocasionarse por la ejecución del acto impugnado.

210. De acuerdo con los artículos 125 y 126 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado puede clasificarse en dos supuestos: suspensión de oficio y a petición de parte.[52]

211. En el caso de la suspensión de oficio, se puede conceder de plano al admitirse la demanda de amparo en los supuestos señalados en el artículo 126 de la Ley de Amparo[53] o, bien, en la vía incidental siguiendo el mismo trámite de

[52] "**Artículo 125.** La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

[53] "**Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

la suspensión a petición de parte cuando se trate de casos de extradición o cuando el juzgador advierta que se trate de actos que, si llegaran a consumarse, serían de imposible restitución, conforme al artículo 127 de la Ley de Amparo.[54]

212. En los demás supuestos, la suspensión que se solicita **a petición de parte deberá tramitarse en la vía incidental** y puede ser solicitada en cualquier momento mientras no se dicte la sentencia ejecutoria.[55]

213. En estos casos, el trámite de la **suspensión en la vía incidental** consiste en que una vez abierto el incidente de suspensión, **el juzgador deberá proveer sobre la suspensión provisional,** para lo que deberá realizar un análisis ponderando la apariencia del buen derecho frente a la posible afectación del interés social y contravención de disposiciones de orden público. Asimismo, el juzgador deberá señalar fecha para la **audiencia incidental en la que se deberá proveer sobre la suspensión definitiva.**[56]

214. Precisamente, en la audiencia incidental se dará cuenta con los informes previos, se recibirán las documentales allegadas a la causa y los resultados

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.
"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

[54] "**Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:
"I. Extradición; y
"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

[55] "**Artículo 130.** La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

[56] "**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:
"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;
"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y
"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

de las diligencias ordenadas, así como las pruebas ofrecidas por las partes. En esta audiencia, una vez que se han obtenido mayores elementos para valorar la situación, se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta.[57]

215. Como se puede advertir, la suspensión provisional se realiza de forma preliminar sin haberse desahogado una audiencia incidental en la que pudieran aportarse mayores elementos probatorios. Posteriormente, una vez desahogada la audiencia incidental, el juzgador deberá proveer sobre la suspensión definitiva y podrá decidir mantener la suspensión, modificarla o negarla.

216. Sin embargo, se trata de dos etapas del incidente de suspensión que obedecen a razones y objetivos distintos. Mientras la suspensión provisional amerita una revisión preliminar con los elementos básicos existentes en el expediente, la suspensión definitiva permite a las partes ofrecer pruebas y plantear alegatos, de manera tal que, al proveer sobre la medida definitiva, el juzgador lo hizo con elementos distintos a los que existían preliminarmente.

217. Esto es importante porque el carácter provisional de la suspensión que se dicta al inicio del incidente no la hace perder eficacia ni fuerza vinculante frente a la definitiva. La suspensión provisional tiene vigencia desde el momento en que se dicta y persiste hasta el momento en el que el juez la confirme, modifique o niegue al proveer sobre la suspensión definitiva.

218. No obstante, incluso cuando se emite un pronunciamiento sobre la suspensión definitiva, esto no quiere decir que los efectos y consecuencias de la medida provisional se desvanezcan automáticamente al momento de cumplir con su cometido.

219. Por el contrario, los efectos que se hubieran generado se mantienen vigentes durante el lapso en el que estuvo vigente la medida cautelar provisional,

[57] "**Artículo 144.** En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

y esto hace que la vigilancia del cumplimiento de la suspensión –sea provisional o definitiva– constituya una causa de orden público.

220. Debe recordarse que **el auto en el que se resuelve sobre la suspensión definitiva, incluso cuando se niegue la medida cautelar, no tiene un efecto invalidante o anulatorio sobre la suspensión provisional.** Como se relató en párrafos previos, se trata de dos componentes de un sistema de medidas cautelares que tiene naturaleza y objetivos distintos, pero todos dirigidos a preservar la materia de un juicio o evitar que la ejecución del acto tuviera perjuicios en contra de alguna de las partes; de manera tal que **ambas medidas tienen la misma fuerza vinculante en sus respectivos periodos de vigencia.**

221. De esta manera, cuando un juez de distrito ha dictado una suspensión provisional, incluso si posteriormente el juzgador niega la medida definitiva, es claro que **la medida provisional tuvo vigencia y efectos durante un periodo, de manera que se trata de una orden judicial vinculante que debía cumplirse,** con independencia de si posteriormente fue dejada sin efectos al proveerse sobre la suspensión definitiva –ya que los efectos de la medida se modificaron o cesaron, pero no suprimidos–.

222. La esencia de la Ley de Amparo supone el cumplimiento de las resoluciones de los juzgadores, incluso si con posterioridad, el propio sistema jurídico permite que los efectos de la suspensión concluyan, pues el Estado tiene un especial interés en que garantizar el cumplimiento de la Ley y la primacía de la Constitución.

223. Como se puede advertir, si bien la suspensión es accesoria del juicio principal –ya que busca preservar la materia del juicio–, eso no impide que los efectos de la medida cautelar tengan su propia fuerza vinculante y, por tanto, ante la importancia de su eficacia, es necesario que su cumplimiento sea vigilado por la jurisdicción de amparo mediante el incidente y el recurso de queja, incluso, desde el momento en que se dicta la suspensión provisional.

224. Por ese motivo, aunque haya cesado la posibilidad material de hacer cumplir una determinación, es importante recordar que esa no era la única finalidad del incidente, pues también es necesario determinar si existió un desacato

por parte de la autoridad responsable, lo cual hace evidente que **subsiste la materia de impugnación del recurso de queja mediante el que se revisa una resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional.**

225. Cuando se sostiene que la suspensión provisional del acto reclamado tiene un carácter provisorio y accesorio porque sólo subsiste mientras se dicta la definitiva, es importante tener en cuenta una premisa: la finalidad de la medida cautelar es preservar la materia del juicio, pero eso no quiere decir que sus efectos y consecuencias se desvanezcan automáticamente al momento de cumplir con su cometido. Por el contrario, **los efectos que se hubieran generado se mantienen vigentes mientras no hubieran sido revocados y, esto hace que la vigilancia del cumplimiento de la suspensión –incluso si es provisional– constituya una causa de orden público que supera las barreras temporales del juicio.**

226. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que **el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución de un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional no queda sin materia si durante la tramitación del recurso se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva, pues el objeto del incidente –y, por tanto, de la necesidad de revisarlo a través del recurso de queja– no se limita a cumplir con la suspensión, sino que trasciende, incluso, a la determinación de responsabilidades de la autoridad.**

VI. CRITERIOS QUE DEBEN PREVALECER

227. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, las siguientes tesis.

228. **Tesis 1:**

"INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. PROCEDE PARA CONTROLAR QUE SE CUMPLA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

"**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios al analizar si el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión es procedente para revisar o asegurar el acatamiento de la suspensión provisional. Mientras que los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, Primero en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, Segundo en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, Primero en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Primero en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostuvieron que es procedente para esos efectos, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito determinó que únicamente permite controlar el cumplimiento de la suspensión de plano o definitiva.

"**Criterio jurídico:** Aun cuando el artículo 206 de la Ley de Amparo sólo establece textualmente la procedencia del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión de plano o definitiva, debe interpretarse que también es procedente para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional.

"**Justificación:** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 206, 157 y 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, junto con el mandato constitucional de garantizar una justicia completa y efectiva, deriva que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión procede para controlar el cumplimiento de la suspensión provisional a pesar de que el indicado artículo 206 sólo prevé textualmente su procedencia cuando se trate de la suspensión de plano o definitiva, por las razones siguientes: a) el mencionado artículo 157 prevé que la suspensión provisional se regirá por las reglas de la suspensión definitiva, lo que incluye los mecanismos para su control y cumplimiento, tal como el incidente aludido; b) de acuerdo con el postulado del legislador racional, si el Congreso de la Unión hubiera pretendido que el incidente fuera improcedente contra la suspensión provisional, lo habría determinado expresamente y, por el contrario, en el citado artículo 97, fracción I, inciso g), se reconoce implícitamente su procedencia tratándose de la suspensión provisional, pues permite que la resolución del incidente se combata a través del recurso de queja cuando se trate tanto de la suspensión provisional como de la definitiva; y c) el incidente tiene dos fines: uno inmediato de hacer que se cumpla la sus-

pensión provisional, y otro mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, con lo que no sólo se protege a las partes involucradas, sino también se garantizan los derechos de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia de todas las personas; incluso, mediante el incidente se podrá determinar si la autoridad responsable cumplió la suspensión provisional del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que conlleva su desobediencia. Sostener lo contrario implicaría que el juicio de amparo corra el riesgo de ser ilusorio e ineficaz, lo que generaría un incentivo perverso para que las autoridades incumplan la suspensión provisional o retrasen impunemente su cumplimiento, lo cual es constitucionalmente inaceptable."

229. **Tesis 2:**

"RECURSO DE QUEJA EN CONTRA DEL AUTO QUE RESUELVE EL INCIDENTE POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE EMITE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

"**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios al analizar si la materia de impugnación de un recurso de queja interpuesto en contra del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional subsiste cuando durante su trámite se emite la resolución de la suspensión definitiva. Mientras que dos determinaron que ese hecho no deja sin materia el recurso de queja, el otro sostuvo que sí.

"**Criterio jurídico:** El recurso de queja interpuesto en contra de la resolución de un incidente promovido por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional no queda sin materia si durante su trámite se emite la resolución que concede o niega la suspensión definitiva.

"**Justificación:** El incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional tiene dos fines: uno inmediato, de hacer que se acate la suspensión provisional, y otro mediato, consistente en sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento, de manera que a través del incidente se determinará si la autoridad responsable cumplió en sus términos o

no la suspensión provisional del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que su desobediencia conlleva, pues en caso de que se demuestre que la autoridad no ha cumplido con la suspensión provisional o que lo ha hecho defectuosa o excesivamente, previo requerimiento para que rectifique sus errores, se le denunciará al Ministerio Público de la Federación por la posible comisión del delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo. Ahora bien, el hecho de que la suspensión provisional deje de tener efectos cautelares a partir de que se dicta la suspensión definitiva no hace que el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución del incidente promovido por el exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional quede sin materia, pues en todo momento subsistirá el interés general de vigilar que las determinaciones de los órganos jurisdiccionales de amparo sean acatadas y cumplidas sin defectos ni excesos, pues aun cuando la resolución no prejuzga sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz –lo que corresponderá a la jurisdicción penal– tal determinación sí constituye un presupuesto para que el Ministerio Público Federal esté en aptitud de realizar la investigación correspondiente. Por ese motivo, aunque haya cesado la posibilidad material de hacer cumplir la suspensión provisional –por haberse proveído sobre la definitiva–, es necesario analizar la legalidad de la resolución emitida en el incidente."

VII. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Publíquense las tesis de jurisprudencia que se sustentan en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese, remítanse las tesis jurisprudenciales que se establecen a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, y háganse del conocimiento de las Salas de esta Suprema Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en los artículos 218 y 219 de la Ley de Amparo; 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios denunciados.

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción.

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, respecto de los apartados V.1, VI.1 y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo, al criterio que debe prevalecer y a la decisión, en su parte primera. 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, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados V.2, VI.2 y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo, a los criterios que deben prevalecer y a la decisión, en su parte segunda. Las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

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 Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

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

Nota: Los rubros a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis de jurisprudencia P./J. 4/2024 (11a.) y P./J. 5/2024 (11a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de mayo de 2024 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 37, Tomo I, mayo de 2024, páginas 8 y 12, con números de registro digital: 2028736 y 2028749, respectivamente.

Votos concurrente y particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 523/2019, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de once de enero de dos mil veinticuatro.

Al resolver la indicada contradicción de tesis, el Tribunal Pleno fijó dos criterios jurisprudenciales:

1. Sí resulta procedente el incidente por exceso o defecto para el cumplimiento de la suspensión provisional.

2. Una vez que se dicta la suspensión definitiva, no queda sin materia el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución emitida en el referido incidente por exceso o defecto.

Aunque compartí el primero de dichos criterios, me aparté de diversas consideraciones que lo sustentan. Por otro lado, me separé del segundo criterio jurisprudencial. En este voto expongo las razones de mi decisión.

Razones del voto concurrente:

En mi opinión, la interpretación sistemática de los artículos 97, fracción I, inciso g), 157, 206, párrafo primero y 209 de la Ley de Amparo es suficiente para establecer que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión también procede cuando se trata de la medida de carácter provisional.

Lo anterior, básicamente porque el numeral 206, *en su literalidad*, no excluye la admisión de ese incidente tratándose de la suspensión provisional; además, del artículo 209 es posible desprender que ese incidente tiene por objeto que se logre el cumplimiento de "*suspensión*" en general, ya que la norma no distingue si ésta es la dictada de plano, de oficio o a petición de parte –las dos últimas pueden ser provisional o definitiva– y, finalmente, el ordinal 157 da cabida a que las reglas que procesalmente aplican a la suspensión provisional operen a su vez para la definitiva, como sería la tramitación del incidente en cuestión.

Dicha interpretación me parece suficiente para sustentar el criterio jurisprudencial; por lo cual, considero que la materia de la contradicción no tiene por objeto delimitar si la suspensión en el juicio de amparo puede tener algún efecto que trascienda al acceso a la justicia "*de forma colectiva*".

Ello, ya que tal cuestión, en su caso, estaría supeditada a aspectos propios de cada asunto vinculados con el tipo de interés con el que se acuda al juicio, la naturaleza del acto, los derechos involucrados, etcétera. Sin embargo, ese no es el punto de debate en el asunto.

También creo que los jueces de amparo no tienen como encomienda "*sancionar e inhibir las conductas de desacato o indebido cumplimiento*", sino que su fun-

ción jurisdiccional se concreta en hacer cumplir sus determinaciones por los medios legales conducentes.

Por ello, no comparto la argumentación acerca de esas finalidades –"*sancionar e inhibir*"– porque está enmarcada en una lógica de un análisis más asociado a una conducta que puede ser constitutiva de un delito de la Ley de Amparo; lo cual no queda en el marco de la competencia que tienen los tribunales de control constitucional.

Finalmente, desde mi punto de vista, no es factible señalar que el hecho de vigilar que se cumpla la suspensión "*es una causa de orden público que supera las barreras temporales del juicio*", dado que, entre las características principales de la suspensión, entendida como una medida cautelar, se encuentran la accesoriedad y la provisionalidad.

Lo cual significa que dicha medida es operativa bajo una limitación de tiempo que necesariamente es lo que la hace operativa y le da vigencia procesal durante el tiempo en que perdure la necesidad de mantenerla hasta que se emita una sentencia definitiva en el juicio de amparo.

Por lo tanto, sí existe una barrera temporal que es *en sí misma* la vigencia de los efectos de la suspensión, ya que la medida no es autónoma al desenlace del juicio, el cual ocurrirá en un momento determinado y dará conclusión definitiva al proceso y, por ende, también a la suspensión.

Por lo cual, me aparto de estas consideraciones, pues la lectura sistemática y armónica de las disposiciones señaladas son las que, a mi juicio, dan asidero normativo al criterio que compartí.

Razones del voto particular:

Yo voté en contra del criterio jurisprudencial que se originó en la **contradicción de tesis 37/2016,** el cual sostiene que no queda sin materia el recurso de queja promovido en contra de lo resuelto en el incidente en estudio, pero cuando se analiza respecto de la suspensión definitiva y en el transcurso, ha causado ejecutoria la sentencia de amparo.

En esa misma lógica, a mi juicio, de conformidad con el artículo 209 de la Ley de Amparo, la finalidad del incidente es determinar el exceso o defecto en

el cumplimiento de la suspensión y, concomitante con ello, hacer cumplir el mandato de suspensión, bajo el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se procederá a la denuncia ante el ministerio público por el delito que resulte.

De esta manera, como ya lo expliqué, el incidente no tiene por objeto "*sancionar*" o fincar alguna responsabilidad penal, pues incluso la última parte del referido numeral 209 delimita claramente que la consecuencia del incumplimiento que viene previo el requerimiento es lo que da lugar a la denuncia.

Así, en ningún momento se establece como finalidad que en ese incidente se deba determinar si hubo una violación a la suspensión, ni tampoco se advierte –al menos no con claridad– que el resultado del incidente constituya un requisito de procedibilidad para los delitos señalados en el artículo 262, fracciones III y IV de dicho ordenamiento, y mucho menos que el resultado del incidente configure en *automático* alguno de los delitos.

En cualquier caso, los elementos antes referidos son aspectos que quedarían para la definición que se haga en el terreno estrictamente de la materia penal.

Adicionalmente, debo subrayar que, en mi perspectiva, cuando ya se emitió la suspensión definitiva **ya no es posible** impulsar el cumplimiento de una suspensión provisional –a través del resultado que traería consigo el incidente de exceso o defecto–, debido a que esa medida cautelar con efectos provisionales ha dejado de surtir sus efectos desde el momento en que fue dictada la definitiva.

De manera que el cumplimiento de la suspensión provisional sólo es exigible dentro del **marco de lo legal y materialmente posible;** por tanto, cuando dicha medida es sustituida procesalmente por la definitiva, aquella deja de tener efectos y es superada legalmente.

En tal virtud, resultaría *paradójico* perseguir la observancia de una medida que legalmente ha sido sustituida y que por virtud de la suspensión definitiva las condiciones tampoco harían materialmente posible hacerlo, pues ésta es la que debe acatarse, en los términos o alcances que la misma determine.

Por todas estas razones, no comparto el segundo criterio jurisprudencial que resultó de la presente contradicción de tesis.

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 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 (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).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

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. 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.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

VI. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. CUANDO NO SE ESTABLEZCA CON ABSOLUTA CERTEZA SI LAS NORMAS IMPUGNADAS GRAVAN O NO ASPECTOS RELACIONADOS CON EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA Y NO BAJO LA ÓPTICA DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

VII. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOME 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.

VIII. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

IX. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

X. SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS QUE OBREN EN LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN LAS CUOTAS POR ESTE SERVICIO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, AL NO GUARDAR 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 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 61, FRACCIONES I Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO

DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 56, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 54, FRACCIONES XI, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, DISTRITO DEL CENTRO; 46, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, DISTRITO MIXE; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, DISTRITO DE CHOÁPAM; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLUMA HIDALGO, DISTRITO DE POCHUTLA; 63, FRACCIONES I Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, DISTRITO DE TUXTEPEC; 60, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, DISTRITO DE TLACOLULA; 35, PRIMER SUPUESTO DE LA TABLA, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TLACOTEPEC, DISTRITO DE JUXTLAHUACA; Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XI. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN 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 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE

INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 61, FRACCIONES I Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 56, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 54, FRACCIONES XI, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, DISTRITO DEL CENTRO; 46, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, DISTRITO MIXE; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, DISTRITO DE CHOÁPAM; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLUMA HIDALGO, DISTRITO DE POCHUTLA; 63, FRACCIONES I Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, DISTRITO DE TUXTEPEC; 60, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, DISTRITO DE TLACOLULA; 35, PRIMER SUPUESTO DE LA TABLA, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TLACOTEPEC, DISTRITO DE JUXTLAHUACA; Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XII. SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS QUE OBREN EN LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES. LAS NORMAS QUE NO ESPECIFICAN SI LA EXPEDICIÓN DE LA COPIA SERÁ "SIMPLE" O "CERTIFICADA", O EL COBRO POR HOJA O FOJA, ASÍ COMO POR "UNIDAD" O "CUADERNILLO", VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, POR GENERAR INCERTIDUMBRE PARA LOS GOBERNADOS, EN VIRTUD DE QUE SE DEJA A LA DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD SU DETERMINACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE

INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 61, FRACCIONES I Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 56, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 54, FRACCIONES XI, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, DISTRITO DEL CENTRO; 46, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, DISTRITO MIXE; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, DISTRITO DE CHOÁPAM; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLUMA HIDALGO, DISTRITO DE POCHUTLA; 63, FRACCIONES I Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, DISTRITO DE TUXTEPEC; 60, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, DISTRITO DE TLACOLULA; 35, PRIMER SUPUESTO DE LA TABLA, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TLACOTEPEC, DISTRITO DE JUXTLAHUACA; Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XIII. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS CUOTAS POR LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, YA QUE LA

BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS REQUIERE MENORES RECURSOS QUE LA CERTIFICACIÓN O LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y ES SUFICIENTE QUE EL FUNCIONARIO ENCARGADO REALICE DICHA BÚSQUEDA SIN GENERAR COSTOS ADICIONALES PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 61, FRACCIONES I Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 47, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 56, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 54, FRACCIONES XI, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, DISTRITO DEL CENTRO; 46, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, DISTRITO MIXE; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, DISTRITO DE CHOÁPAM; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLUMA HIDALGO, DISTRITO DE POCHUTLA; 63, FRACCIONES I Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, DISTRITO DE TUXTEPEC; 60, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, DISTRITO DE TLACOLULA; 35, PRIMER SUPUESTO DE LA TABLA, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TLACOTEPEC, DISTRITO DE JUXTLAHUACA; Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XIV. DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.

XV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS QUE SE IMPONEN POR DORMIR EN LA VÍA PÚBLICA NO ENCUENTRAN UN FUNDAMENTO OBJETIVO EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS, AUNADO A QUE PRODUCEN UN EFECTO DISCRIMINATORIO EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE O SIN HOGAR [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 100, INCISO D), FRACCIONES XXXI Y XXXII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, Y 112, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, CENTRO, AMBOS DEL ESTADO OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XVI. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS QUE SE IMPONEN POR MENDIGAR EN LA VÍA PÚBLICA SOLICITANDO DÁDIVAS DE CUALQUIER ESPECIE O MEDIANTE UNA FORMA DE ENGAÑO, NO ENCUENTRAN UN FUNDAMENTO OBJETIVO EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS, AUNADO A QUE PRODUCEN UN EFECTO DISCRIMINATORIO EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE O SIN HOGAR [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 100, INCISO D), FRACCIONES XXXI Y XXXII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, Y 112, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, CENTRO, AMBOS DEL ESTADO OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XVII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS QUE NO PERMITEN A LAS PERSONAS TENER CONOCIMIENTO SUFICIENTE DE LOS PARÁMETROS O CRITERIOS PARA ESTABLECER EN QUÉ CONDICIONES SE ACTUALIZA EL ELEMENTO SUBJETIVO, VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, POR GENERAR INCERTIDUMBRE PARA LOS GOBERNADOS, EN VIRTUD DE QUE SE DEJA A LA DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD SU DETERMINACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 100, INCISO D), FRACCIONES XXXI Y XXXII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, Y 112, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, CENTRO, AMBOS DEL ESTADO OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XVIII. DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.

XIX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS APLICABLES A LAS PERSONAS POR EFECTUAR JUEGOS O PRÁCTICAS DE DEPORTES EN LA VÍA PÚBLICA QUE CAUSEN MOLESTIA A LOS VECINOS O QUE INTERRUMPAN EL TRÁNSITO VEHICULAR DE TODO TIPO, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100, INCISO D), FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XX. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PROTEGE LA MANIFESTACIÓN DE OPINIONES, INFORMACIÓN E IDEAS, A TRAVÉS DE CUALQUIER MEDIO, SIN CENSURA, SANCIÓN JUDICIAL O ADMINISTRATIVA, SIEMPRE Y CUANDO NO AFECTE DERECHOS DE TERCEROS (ARTÍCULOS 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.

XXII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS QUE SE IMPONEN POR "USAR DISFRACES SIN RAZÓN JUSTIFICADA" QUE PROPICIE LA ALTERACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO O ATENTE CONTRA LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, CONTIENEN UNA REDACCIÓN AMBIGUA Y, POR TANTO, VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, EN VIRTUD DE QUE SE DEJA A LA DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD SU DETERMINACIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100, INCISO D), FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXIII. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. SU MODULACIÓN A LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

XXIV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSISTE EN LA EXIGENCIA DE 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.

XXV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LA NORMA QUE PREVEA ALGUNA PENA O DESCRIBA ALGUNA CONDUCTA QUE DEBA SER SANCIONADA A NIVEL ADMINISTRATIVO ES INCONSTITUCIONAL POR VULNERAR DICHO PRINCIPIO, CUANDO SU IMPRECISIÓN SEA EXCESIVA O IRRAZONABLE, EN UN GRADO DE INDETERMINACIÓN TAL QUE PROVOQUE EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER CÓMO ACTUAR ANTE LA NORMA JURÍDICA.

XXVI. DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.

XXVII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD.

XXVIII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.

XXIX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE PROFERIR INSULTOS, FALTAS DE RESPETO, AGRESIONES VERBALES A LA AUTORIDAD MUNICIPAL, O BIEN, DIRIGIR PALABRAS LASCIVAS, OBSCENAS, ALTISONANTES O SIGNOS OBSCENOS A CUALQUIER PERSONA, GENERAN INCERTIDUMBRE PARA LOS GOBERNADOS Y SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; 55, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TILQUIÁPAM, DISTRITO DE OCOTLÁN; 100, INCISO D), FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, DISTRITO DEL CENTRO; 42, FRACCIONES III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y VERBAL" Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 81, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, DISTRITO DE JUCHITÁN; 79, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS

DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 52, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON PALABRAS ALTISONANTES, DENIGRANTES O", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 43, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO YANERI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 108, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, DISTRITO DE TUXTEPEC; Y 99, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "INSULTOS Y", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, DISTRITO DE TLACOLULA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO FALTA ADMINISTRATIVA SANCIONAR A LOS PADRES Y/O TUTORES DE MENORES DE EDAD POR "EL USO INDEBIDO DE DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS (CELULARES, TABLET, COMPUTADORAS), POR PARTE DE MENORES DE EDAD EN ESPACIOS PÚBLICOS", ASI COMO POR DEAMBULAR LOS MENORES DE EDAD EN CALLES O EN ESPACIOS PÚBLICOS SIN PRESENCIA DE SU TUTOR, EN VIRTUD DE QUE SE DEJA A LA DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD SU DETERMINACIÓN, RESULTAN VIOLATORIAS DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN III, EN SUS INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXXI. BUENAS CONSTUMBRES O MORAL. SU CONCEPTO Y ALCANCE.

XXXII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA "MORAL" O "LAS BUENAS COSTUMBRES" PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

XXXIII. LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DERIVA DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.

XXXIV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS PREVISTAS CON MOTIVO DE ATENTAR CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA MORAL, RESULTAN CONSTITUCIONALES, CUANDO ESTÁN SUJETAS A SU ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XXXV. 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.

XXXVI. MULTAS FIJAS. LAS ESTABLECIDAS QUE NO SON INDIVIDUALIZABLES DENTRO DE UN MARGEN MÍNIMO Y MÁXIMO AL NO PERMITIR A LA AUTORIDAD FACULTADA LLEVAR A CABO UNA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XXXVII. MULTAS. SON EXCESIVAS LAS QUE IMPIDEN INDIVIDUALIZAR SU MONTO CONSIDERANDO LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR, LA REINCIDENCIA O CUALQUIER OTRO ELEMENTO RELEVANTE.

XXXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, DISTRITO DEL CENTRO, 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, DISTRITO MIXE, 61, FRACCIONES I Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO, 51, FRACCIONES I Y VI, Y 81, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA

SOLEDAD, DISTRITO DE JUCHITÁN, 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLUMA HIDALGO, DISTRITO DE POCHUTLA, 47, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA, DISTRITO DE JUCHITÁN, 100, INCISO D), FRACCIONES XIII, XVI, XXI, XXXI Y XXXII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, DISTRITO DEL CENTRO, 56, FRACCIÓN I, Y 94, FRACCIONES III, INCISOS A) Y B), Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA, 46, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA, 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM, 60, FRACCIÓN I, Y 99, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INSULTOS Y", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, DISTRITO DE TLACOLULA, 63, FRACCIONES I Y VIII, Y 108, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, DISTRITO DE TUXTEPEC, 79, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO, DISTRITO DE MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN I, Y 42, FRACCIONES II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y VERBAL", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN, 55, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TILQUIÁPAM, DISTRITO DE OCOTLÁN, 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 5.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TLACOTEPEC, DISTRITO DE JUXTLAHUACA, 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN, 43, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO YANERI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, 54, FRACCIONES XI, XII Y XIII, Y 112, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, DISTRITO DEL CENTRO, 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, DISTRITO DE CHOÁPAM, 52, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON PALABRAS ALTISONANTES, DENIGRANTES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL

MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA, DISTRITO DE MIAHUATLÁN, 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO, 47, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN, Y 23, FRACCIÓN II, Y 45, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, DISTRITO DE TEPOSCOLULA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA QUE SE ABSTENGA DE EMITIR NORMAS QUE PRESENTEN LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE SE DETERMINARON EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, DISTRITO DEL CENTRO, 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, DISTRITO MIXE, 61, FRACCIONES I Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO, 51, FRACCIONES I Y VI, Y 81, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, DISTRITO DE JUCHITÁN, 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLUMA HIDALGO, DISTRITO DE POCHUTLA, 47, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA, DISTRITO DE JUCHITÁN, 100, INCISO D), FRACCIONES XIII, XVI, XXI, XXXI Y XXXII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, DISTRITO DEL CENTRO, 56, FRACCIÓN I, Y 94, FRACCIONES III, INCISOS A) Y B), Y IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, DISTRITO DE TEPOSCOLULA, 46, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA, DISTRITO DE COIXTLAHUACA, 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM, 60, FRACCIÓN I, Y 99, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INSULTOS Y", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, DISTRITO DE TLACOLULA, 63, FRACCIONES I Y VIII, Y 108, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, DISTRITO DE TUXTEPEC, 79, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE

SAN MATEO RÍO HONDO, DISTRITO DE MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN I, Y 42, FRACCIONES II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y VERBAL", Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN, 55, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TILQUIÁPAM, DISTRITO DE OCOTLÁN, 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 5.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TLACOTEPEC, DISTRITO DE JUXTLAHUACA, 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN, 43, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO YANERI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, 54, FRACCIONES XI, XII Y XIII, Y 112, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, DISTRITO DEL CENTRO, 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, DISTRITO DE CHOÁPAM, 52, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON PALABRAS ALTISONANTES, DENIGRANTES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA, DISTRITO DE MIAHUATLÁN, 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO, 47, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN, Y 23, FRACCIÓN II, Y 45, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, DISTRITO DE TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS.

Los problemas jurídicos que se plantean son los siguientes:

1. ¿Las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en los artículos 6 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal?

2. ¿Las normas que prevén multas por mendigar habitualmente y dormir en lugares públicos violan la prohibición de no discriminación contenida en el artículo 1 de la Constitución Federal?

3. ¿La norma que prevé multa por jugar en espacios públicos viola el derecho al sano esparcimiento de la niñez, así como el derecho de toda persona a la cultura física y a la práctica del deporte, tutelados en el artículo 4 de la Constitución Federal?

4. ¿La norma que prevé multa por usar disfraces viola el derecho a la seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal?

5. ¿Las normas que sancionan conductas en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente resulta indeterminada, violan el derecho a la seguridad y certeza jurídica? (Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, y atentar contra la moral y las buenas costumbres).

INDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	**19**
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**	Se precisan las normas efectivamente impugnadas contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial local el veinte de mayo de dos mil veintitrés.	**20**
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	**22**

IV.	**LEGITIMACIÓN**	La tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Presidenta.	**24**
V.	**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA**	Se desestima la que hacen valer los Poderes locales, en el sentido de que la acción es improcedente por inexistencia de violaciones a la Constitución Federal, pues ello es materia del estudio de fondo	**26**
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**		**27**
VI.1	**Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos.**	Son inconstitucionales, pues violan el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que las tarifas no guardan una relación razonable con el costo que le genera al Estado la prestación del servicio.	**27**
VI.2	**Multas por mendigar habitualmente y dormir en lugares públicos.**	Son inconstitucionales, porque generan un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que tienen la necesidad de pernoctar en la vía pública o solicitar apoyo económico en la calle, en violación a la prohibición de toda discriminación que garantiza el artículo 1o. de la Constitución Federal.	**43**
VI.3	**Multa por jugar en espacios públicos.**	Son inconstitucionales, porque violan el principio de seguridad jurídica garantizado por los artículos 14 y 16 constitucionales, pues no existe certeza del tipo de juego que se ve limitado, ya que se abarca toda actividad que implique esparcimiento; no se distingue si la afectación al tránsito o la vialidad será momentánea, por cierta temporalidad o de modo permanente, o el tipo de vía pública que se vería afectada; y en cuanto al grado de "molestia" que se genere a las personas, como ya ha establecido	**50**

		este Alto Tribunal en sus precedentes, ello resulta en una expresión que corresponde al aspecto subjetivo de cada persona, atendiendo a su propia estimación, lo que genera un amplio margen de apreciación al operador jurídico para la actualización del supuesto normativo.	
VI.4	**Multas por usar disfraces.**	Es inconstitucional, pues la norma resulta violatoria al derecho a la libertad de expresión y al principio de seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 6, 7, 14 y 16 de la Constitución Federal.	**54**
VI.5	**Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada.**		**59**
VI.5.1	**Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.**	Son inconstitucionales, porque la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal y subjetivo, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, lo que genera un amplio margen de apreciación al operador jurídico para la actualización del supuesto normativo.	**67**
VI.5.2	**Atentar contra la moral y las buenas costumbres.**	Son constitucionales, pues ha sido criterio reiterado de este Alto Tribunal que para la concreción de este tipo de conceptos la autoridad deberá fundar y motivar las circunstancias particulares del caso y atender, además, a las condiciones sociales en que se desenvuelven los hechos respectivos, teniendo en cuenta que, en el caso que nos ocupa, se trata de normas que tienen como finalidad permitir la sana convivencia entre los ciudadanos de una municipalidad en	**74**

		un momento determinado, de modo que su aplicación no puede tener la misma exigencia o aplicación a aquella que existe en la materia penal debido, precisamente, a su naturaleza gravosa. No obstante, en suplencia, es inconstitucional el artículo 94, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, por establecer una multa fija, en violación al principio de proporcionalidad de las sanciones previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal.	
VII.	**EFECTOS**	Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Oaxaca. Se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad. Deberá notificarse el fallo a los Municipios involucrados, por ser los encargados de la aplicación de las normas invalidadas.	**83**
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro, 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, 61, fracciones I y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, 51, fracciones I y VI, y 81, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, 46, fracción I, de la	**84**

		Ley de Ingresos del Municipio de Pluma Hidalgo, Distrito de Pochutla, 47, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, 100, inciso d), fracciones XIII, XVI, XXI, XXXI y XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, 56, fracción I, y 94, fracciones III, incisos a) y b), y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, 46, fracciones I, en su porción normativa "y copias certificadas", y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, 60, fracción I, y 99, fracción IV, en su porción normativa "Insultos y", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, 63, fracciones I y VIII, y 108, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, 79, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán, 23, fracción I, y 42, fracciones II, en su porción normativa "y verbal", y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, 55, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tilquiápam, Distrito de Ocotlán, 35, en su porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales | 5.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de San	

		Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca, 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapan, 43, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, 54, fracciones XI, XII y XIII, y 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam, 52, fracción IV, en su porción normativa "con palabras altisonantes, denigrantes", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, 47, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y 23, fracción II, y 45, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión. TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos 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 su Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 135/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado a través del buzón judicial el diecinueve de junio de dos mil veintitrés y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[1] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ("CNDH"), por conducto de su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

"a) Cobros excesivos y desproporcionados por reproducción de información no relacionados con acceso a la información:

"1. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"2. Artículo 23, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

[1] Fojas 1 y 74 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

"3. Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"4. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"5. Artículo 61, fracciones I y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"6. Artículo 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"7. Artículo 47, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"8. Artículo 47, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"9. Artículo 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"10. Artículo 54, fracciones XI, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"11. Artículo 46, fracciones I en la porción normativa 'y copias certificadas' y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"12. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec. Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"13. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapan, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"14. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"15. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pluma Hidalgo, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"16. Artículo 63, fracciones I y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"17. Artículo 60, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"18. Artículo 35, primer supuesto de la tabla, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"19. Artículo 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"b) Establecimiento de faltas imprecisas:

"1. Artículo 45, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"2. Artículo 55, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tilquiápam, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"3. Artículo 100, inciso d), fracción XXI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"4. Artículo 42, fracciones III, en la porción normativa 'y verbal' y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"5. Artículo 81, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"6. Artículo 94, fracciones III, incisos a) y b), y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"7. Artículo 79, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"8. Artículo 52, fracción IV, en la porción normativa 'con palabras altisonantes, denigrantes o', de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"9. Artículo 43, fracción II, en la porción normativa 'insultos y', de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"10. Artículo 108, fracción XI, en la porción normativa 'o falta de respeto', de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"11. Artículo 99, fracción IV, en la porción normativa 'Insultos y', de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"d) (sic) Multas discriminatorias:

"1. Artículo 100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"2. Artículo 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"e) (sic) Multas por jugar en espacios públicos no destinados para ello:

"1. Artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"f) (sic) Multas por disfraces:

"1. Artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

"Dichos ordenamientos fueron publicados el 20 de mayo de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca."

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que combate son contrarias a los artículos 1, 4, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 11, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 15, 17, 24 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 3, 4 y 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al estimar que resultan violatorios al derecho de seguridad jurídica, igualdad y prohibición de discriminación, libre desarrollo de la personalidad, derecho al juego y esparcimiento, los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como la taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora y el interés superior de la niñez.

3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• PRIMERO. Los artículos controvertidos de diecinueve Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023, precisados en el apartado III, inciso a), de la demanda, prevén **cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de documentos en copias**

simples y certificadas, porque las tarifas no atienden al costo que le representa al Estado la prestación del servicio, lo que vulnera los principios de justicia tributaria reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Las disposiciones combatidas establecen, en términos generales, los siguientes cobros: Copias de documentos existentes en archivos de las oficinas municipales, cuyos montos oscilan entre $3.00 a $5.00 pesos, precisándose que serán por cada hoja, excepto en los Municipios de Santo Domingo Tomaltepec, Asunción Cacalotepec, San Pedro y San Pablo Tequixtepec y Santiago Choápam. Por certificación de documentos se prevén cobros en general de entre $11.00 a $150.00 pesos. En el caso de los Municipios de Santo Domingo Zanatepec y San Raymundo Jalpan se prevé la tarifa por un cuadernillo, sin especificar el número de fojas, en ambos casos tendrá un costo de $150.00 pesos. En los casos de los Municipios de Reforma de Pineda, San Raymundo Jalpan, San Juan Bautista Coixtlahuaca y San Lucas Ojitlán la tarifa será por cada hoja. Por búsqueda de información, para los Municipios de San Juan Bautista Coixtlahuaca y El Barrio de Soledad, se deberá satisfacer las cantidades de $50.00 y $150.00 pesos, respectivamente. Por copias simples se deben pagar cuotas que van de los $4.00 a $5.00 pesos, en los Municipios de San Raymundo Jalpan y de Pluma Hidalgo.

Los preceptos impugnados vulneran, en primer lugar, el principio de proporcionalidad tributaria, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le representan al Municipio involucrado la prestación de los servicios que describen; además, no resultan razonables que los montos cambien según el número de hojas, el tipo de solicitante, o bien, porque contienen varias imprecisiones que dan pauta a una aplicación discrecional.

No es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente 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 simple búsqueda.

En cuanto a la entrega de copias simples y certificadas, no se advierte razonabilidad alguna entre las cuotas establecidas con el costo real de los materiales usados para tal fin, como las hojas y la tinta.

Los cobros de certificaciones también son desproporcionales, teniendo en cuenta que la relación entablada no es de derecho privado, sino de derecho público, de modo que no puede existir una ganancia para el ente municipal, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Algunas normas tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, porque no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas, a pesar de que se trata de un mismo servicio.

Particularmente, en los casos de Santo Domingo Zanatepec y San Raymundo Jalpan, las normas prevén tarifas por un "cuadernillo", sin determinar el número específico de hojas que implica ese supuesto.

En la mayoría de las normas impugnadas no se específica si la cuota es por cada hoja o por legajo o expediente, lo que da lugar a arbitrariedades en el cobro.

Lo anterior deja a discrecionalidad de la autoridad su determinación y puede permitir que se cobre siempre la misma y única cantidad establecida, con independencia del número de hojas que contenga el expediente.

En el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Tuxtepec, Oaxaca, para 2023, el Congreso local estableció que previo a la expedición de las copias y certificaciones, las personas interesadas deberán solicitar los recibos de pago por concepto de predial y de agua potable del presente ejercicio fiscal, exigencia que se considera carece de base constitucional y justificación, pues no existe una relación entre tal exigencia y la prestación del servicio de reproducción de documentos existentes en archivos municipales.

En las sentencias dictadas por ese Máximo Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021 y 77/2021 se vinculó al Congreso de Oaxaca para que en el futuro se abstenga a emitir normas que presenten los mismos vicios. Dicho criterio fue reiterado en las diversas acciones 40/2022, 42/2022, 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, así como 67/2022 y su acumulada 70/2022.

• SEGUNDO. Las disposiciones normativas en combate referidas en el inciso b) del apartado III de la demanda, prevén **infracciones por proferir injurias, insultos con palabras altisonantes, procaces, lascivas; actitudes, gestos o señas obscenas, hacia cualquier persona, así como por insultar o faltar a la autoridad.** La descripción normativa de las conductas antijurídicas es **ambigua e imprecisa,** de modo que vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, aplicable en materia administrativa sancionadora, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Las normas controvertidas establecen como faltas administrativas, esencialmente, **injuriar, faltar el respeto o insultar a las personas ciudadanas y a las autoridades municipales,** configuración normativa que implica que lo antijurídico indudablemente conlleva a un amplio margen de valoración subjetiva por parte del operador, pues los supuestos previstos en los preceptos impugnados **no son suficientemente claros** para brindar certeza jurídica a los destinatarios en relación con los comportamientos reprochables.

De las normas impugnadas se desprende que, esencialmente, el legislador oaxaqueño sanciona los siguientes supuestos a saber: **1)** Faltas, insultos, faltas de respeto y/o agresiones verbales a la autoridad municipal; **2)** Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos en instalaciones de la administración pública; **3)** Por agresiones verbales en general y aquellas dirigidas a transeúntes; y **4)** Se impondrá sanción a los padres y/o tutores de menores de edad por: a) el uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, *Tablet*, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos; b) Por deambular en espacios públicos o calles sin presencia de su tutor.

Las normas cuestionadas son contrarias al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque conceden una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma palabras injuriosas, obscenas, insultantes o altisonantes de cualquier persona hacia otra, una autoridad o incluso en infracciones de la administración pública, serán acreedoras de sanciones pecuniarias, lo que lejos de brindar seguridad jurídica genera incertidumbre a los gobernados.

Se enfatiza que la porción normativa "o ejecutar actos irrespetuosos" es sumamente amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requieren de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles actos serán considerados como irrespetuosos para cualquier persona.

Además, las normas controvertidas impactan de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues sancionan a cancioneros cuando profieran o expresen injurias, insultos, obscenidades o faltas de respeto mediante palabras, actitudes, gestos o señas, lo cual queda al ámbito estrictamente personal.

Al respecto, cabe mencionar que las citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical u ortográficamente correcto o educado, pues la decisión de usar determinado lenguaje o expresión pertenece a la autonomía de cada persona.

Además, ese Alto Tribunal ha reconocido que, si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto, lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, indecorosas o excéntricas, aún y cuando vengan acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.

Ahora bien, respecto del supuesto previsto en el artículo 94, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Teposcolula, Oaxaca, para 2023, relativo a la imposición de multa a padres y/o tutores de menores de edad, los supuestos previstos constituyen hipótesis que no expresan claramente cuándo se estará empleando de "forma indebida" un dispositivo electrónico en espacios públicos, aunado a que tampoco es posible conocer cuándo se estará "deambulando", lo que genera incertidumbre a los destinatarios.

Por otra parte, se afecta el interés superior de la niñez, porque se sanciona a padres y/o tutores, cuando los menores o adolescentes deambulen en espacios públicos sin presencia de su tutor.

Si bien es cierto que las personas adultas tienen el deber de cuidado con los menores y adolescentes, sobre todo en lugares públicos dado a los posibles riesgos que podrían suscitarse, también lo es que no es justificable ni proporcional la medida adoptada, pues impacta de forma desproporcionada al derecho de niñas, niños y adolescentes de apropiarse de lugares públicos como integrantes de la sociedad, toda vez que sujeta su movilidad al acompañamiento de adultos y/o tutores.

Lo anterior, con independencia de que el Estado de Oaxaca tiene la obligación de garantizar seguridad a las personas en espacios públicos, sobre todo de menores y adolescentes, sin que necesariamente se encuentren supervisados por sus padres o tutores.

Con base en lo anterior, el artículo 94, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Teposcolula, Oaxaca, para 2023, además de prever supuestos excesivamente amplios y ambiguos que violan el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, también vulnera el interés superior de la niñez.

• **TERCERO. Las normas impugnadas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023,** prevén **multas que devienen en prácticas discriminatorias,** al sancionar a las personas que, por sus condiciones particulares, "***mendiguen habitualmente***" o por "***pernoctar***" en espacios públicos, lo que vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

El Congreso local instauró sanciones pecuniarias de $896.00 pesos en el Municipio de San Andrés Huayápam, y de 11 hasta 12 UMA en el Municipio de San Raymundo Jalpan, por concepto de faltas administrativas por "*mendigar habitualmente*" y "*pernoctar*" en espacios públicos.

En la configuración normativa de los preceptos controvertidos, se advierte que se encuentran integrados por el vocablo "***mendigar***", el cual significa pedir limosna de puerta en puerta, así como solicita el favor de alguien con importu-

nidad y hasta con humillación, por su parte, la voz "***limosna***" connota cosa, especialmente dinero, que se da a otro por caridad.

Ese Alto Tribunal ha puntualizado que existe discriminación indirecta cuando el conjunto de prácticas reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

Las normas cuestionadas producen un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares, al encontrarse en estado de desventaja o en situación de calle, tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente o dormir en espacios públicos municipales.

La legislatura local pasó por alto que los factores que colocan en una especial situación de desventaja y vulnerabilidad a las personas que solicitan apoyo económico y/o duermen en espacios públicos son macroestructurales, que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, incluso relacionadas con el desempleo y la pobreza. También soslayó que las personas que solicitan caridad o duermen en la vía pública es justamente en estos lugares donde transitan, desarrollan y habitan, circunstancia que los lleva a enfrentar continuamente una pobreza extrema y diferentes tipos de violencia.

Finalmente, se destaca que el artículo 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan genera incertidumbre jurídica porque no es posible determinar de manera clara y precisa cuáles conductas podrían ser calificadas como "*una forma de engaño*".

• CUARTO. El artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, Oaxaca, para 2023, prevé una **multa a quienes efectúen juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestias a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo,** precepto que tiene un impacto particular en el ejercicio pleno del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades re-

creativas de los menores y adolescentes, por lo que es contrario al interés superior de las niñas, niños y adolescentes que garantiza el artículo 4o. de la Constitución Federal.

La disposición inhibe la realización de actividades lúdicas y recreativas de menores de edad y adolescentes en la vía pública cercana a sus domicilios, soslayando que se trata de conductas socialmente aprobadas, por lo que incluso es de considerarse que se trastoca el derecho a la cultura *lato sensu*, o en sentido amplio.

Es indiscutible que, en su mayoría, son los menores y adolescentes quienes realizan juegos en la vía pública, por tanto, la medida adoptada por el Congreso de Oaxaca es desproporcionada e injustificada, trastocando la satisfacción plena del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades recreativas de niñas, niños y adolescentes, y en clara contravención a su interés.

La norma impugnada prevé la imposición de una multa de $2,688.60 pesos por "***efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestia a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo***", lo que vulnera el derecho fundamental al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas, así como el interés superior de la niñez.

El precepto combatido no señala un sujeto particular, sin embargo, dada su configuración y alcances, los menores y adolescentes son los principales sujetos del precepto, porque si bien éstos no son quienes efectúa juegos en la vía pública exclusivamente, lo cierto es que constituyen el mayor porcentaje de personas que realizan esa conducta.

Para que la conducta sea sujeta de sanción económica es fundamental que se realice en determinados lugares, en ese sentido y conforme a la Ley de Movilidad oaxaqueña, serán consideradas vías públicas: las calles, calzadas, avenidas, ciclovías, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y andadores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general: a) los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo; y b) los caminos públicos de jurisdicción

estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, bienes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de éstos, así como las vialidades de uso común de las unidades habitacionales, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito peatonal, ciclista, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas.

En términos del diverso 4, fracción LXVI, de la Ley de Movilidad local se desprende que son vía pública todo espacio de dominio público y de uso común destinado al tránsito de persona, bienes y vehículos. Esto quiere decir que incluye vías primarias, secundarias y terciarias.

Se considera necesario retomar cuáles son las vías terciarias, las cuales son aquellas que dan acceso a los predios y zonas habitacionales, sus cruces se semaforizan sólo en intersecciones con vías secundarias.

La regulación controvertida es desproporcional e injustificada, porque si bien el Congreso local pudo haber adoptado la medida con el fin de garantizar la integridad de niñas, niños y adolescentes, para que realicen actividades lúdicas en espacios que no sean la vía pública, ya que éstas representan un riesgo a su integridad; también lo es que incluye todas las vías públicas, incluso aquellos predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal.

No obstante, el Congreso local tomó una postura que restringe el uso de los espacios públicos por los menores y adolescentes, ya que la medida sancione el juego cuando ocasione molestias a los transeúntes.

La expresión "***causen molestia a los vecinos***" tiene implícita una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, ya que no otorga certeza de cuándo un juego ocasionará molestias a las personas, por el contrario, dichos vocablos francamente se erigen como exigencias intolerantes al nivel de ruido, e incluso se presta a solicitar se practiquen "*juegos aceptables*" con el fin de no incomodar a las personas.

No se estima que la medida sea la más idónea y necesaria para efectivamente salvaguardar la integridad de los menores y adolescentes, en pro de su

interés superior, porque bien pudo el Congreso local adoptar la creación de espacios recreativos seguros y al alcance de todos los menores y adolescentes en el Municipio en cuestión, con el fin de reducir los riesgos para dicho sector de la población.

Es decir, corresponde al Estado de Oaxaca como a sus Municipios, propiciar las condiciones de seguridad necesarias para que las niñas, niños y adolescentes se encuentren en condiciones de ejercer su derecho fundamental al esparcimiento, juego y actividades recreativas, y no, por el contrario, imponer multas con el fin de que no se utilicen las vías públicas para ello.

• QUINTO. El artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, Oaxaca, para 2023, prevé una **multa por usar disfraces sin razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad a las personas,** lo cual afecta el libre desarrollo de la personalidad (sic) de cada individuo para autodeterminarse y escoger libremente qué indumentaria emplea en su cotidianidad, en concordancia con sus propias convicciones.

Además, la expresión "sin razón justificada" no otorga certeza jurídica, porque no existe forma de saber con exactitud cuáles podrían ser esas razones justificadas o válidas para que las personas puedan portar disfraces.

El Congreso local instauró una injerencia al ámbito personalísimo de las personas que carece de justificación, porque pretende controlar cuándo pueden utilizar disfraces sin que sean acreedores a una multa.

El uso de "disfraces" constituye una **manifestación o expresión** de la individualidad de cada persona, sea que derive del gusto de portarlo, atendiendo además a sus convicciones o ideales, por lo que queda al fuero interno de cada individuo. Así, la norma reclamada constituye una injerencia arbitraria del Estado para controlar cuándo y por qué las personas pueden usar disfraces.

La expresión "propiciar la alteración del orden público o atente contra la seguridad de las personas" tampoco otorga certidumbre jurídica respecto a

cuándo el uso de un disfraz puede generar esos efectos, pues dichas exigencias conllevan a una valoración personalísima de la **expresión** o **manifestación** de cada individuo, de modo que ello dependerá de una valoración ampliamente subjetiva y discrecional de quienes observen el disfraz.

4. **CUARTO. Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintidós de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta 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 135/2023 y turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintitrés, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial local en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Mediante oficio recibido el dieciséis de agosto de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,[2] Luis Alfonso Silva Romo, en su carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

[2] Páginas 16 y 36 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Causal de improcedencia

• La vía intentada por las accionantes no es la idónea, en virtud de que los artículos de las Leyes de Ingresos impugnados no contravienen la Constitución Federal.

En cuanto al fondo

• En cuanto a las impugnaciones relacionadas con el principio de proporcionalidad tributaria, el concepto de invalidez que formula la accionante es infundado, porque las tarifas establecidas no son excesivas, sino que son acorde con la capacidad contributiva de los ciudadanos de cada Municipio; asimismo los Decretos impugnados fueron aprobados por mayoría, respetando los principios que rigen en materia de transparencia y acceso a la información.

• En relación con el concepto de invalidez relativo a las normas que prevén infracciones por proferir injurias, insultos con palabras altisonantes, procaces, lascivas, actitudes, gestos o señas obscenas, hacia cualquier persona, así como insultar o faltar a la autoridad, el hecho de que se trate de conceptos que no se encuentran definidos de manera expresa, ello no funda su inconstitucionalidad, pues no es un requisito del legislador ordinario el definir los vocablos o locuciones utilizados, sino que ello es parte de la función administrativa del que lleve la ejecución.

• Respecto a las multas que se prevén por practicar juegos en la vía pública, se estima que no violan la seguridad jurídica, pues el hecho de que ciertas locuciones no se encuentren definidas de ello no resulta su inconstitucionalidad; y por lo que hace a las multas que presuntamente devienen en prácticas discriminatorias, no se viola el derecho a la igualdad ni la prohibición de discriminación, pues el legislador no buscó crear categorías diversas en razón de las condiciones en que se encuentre una persona en particular, sino regular una situación de interés general.

• Finalmente, es interés superior de la sociedad el que existan finanzas públicas sanas en los Municipios del Estado, destacando que las normas reclamadas cumplen los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que se establecen los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de la contribución.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Mediante oficio recibido el día cuatro de septiembre de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,[3] Geovany Vásquez Sagrero, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en representación de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

Causal de improcedencia

• Se advierte la improcedencia de la acción por la inexistencia de violaciones a la Constitución Federal, que erróneamente hace valer la promovente, pues la promulgación de las distintas leyes impugnadas atendió a la facultad potestativa y sus contenidos no exceden ni transgreden algún artículo o principio amparado en la Constitución Federal, ya que la imposición de pago de derechos o multas derivan de la potestad que inviste al Estado para, por un lado, cubrir el gasto público y, por otro, sancionar actos derivados de incumplimientos de deberes u obligaciones jurídicas, sin que esto transgreda la seguridad jurídica, igualdad o los principios de legalidad, taxatividad, proporcionalidad o equidad tributaria, por lo que, atento a ello, lo procedente es sobreseer la vía intentada.

En cuanto al fondo

• En primer término, mi representado sí promulgó y publicó los Decretos respectivos, en los cuales constan las leyes de ingresos de los Municipios materia de impugnación para el ejercicio fiscal 2023, lo cual no resulta inconstitucional pues se ejercieron las facultades previstas en los artículos 52, 53, 58 y 80, fracción VIII, todos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

• En relación con los supuestos cobros excesivos y desproporcionados por reproducción de información por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y certificadas, contrario a lo alegado por la promovente, el Poder Legislativo local es el único facultado para crear, modificar o suprimir tributos, lo

[3] Página 49 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

cual deriva de la premisa de que el Estado realiza numerosos gastos para cumplir sus atribuciones, es decir, para cubrir el gasto público.

• El cobro por la expedición de copias simples y certificadas bien sea por hoja o cuadernillo, no resulta una carga excesiva para los contribuyentes, puesto que las normas impugnadas representan un mínimo costo que no afecta los gastos diarios de la ciudadanía, siendo que el Legislativo no pretende lucrar o hacer mal uso del cobro de los derechos respectivos, puesto que con ellos se cubren los insumos necesarios para brindar los servicios solicitados.

• Mención aparte merece el costo por las certificaciones de documentos que consten en archivos municipales, donde el pago no es por la firma del funcionario que lo expide, sino que implica el cotejo de documentos para proceder a su certificación, siendo que el Legislativo atendió cabalmente al principio de proporcionalidad y equidad tributaria.

• En cuanto a la búsqueda de documentos, implica que el derecho de acceso a la información sea plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, por lo que el principio de gratuidad se traduce en que toda la información en posesión de autoridades es pública de modo que toda persona debe tener acceso de manera gratuita, debiendo cubrir únicamente los costos que le genere la obtención de la información.

• La norma impugnada no contempla requisitos insuperables o adicionales para acceder a la información, pues si bien fija una cuota, esta es para la búsqueda y para realizar dicha actividad se debe disponer de recursos humanos y materiales, lo que genera gastos para el Municipio, que de ninguna manera se obtiene con lucro, pues resulta razonable cobrar el costo que se devenga por buscar información.

• En cuanto a las infracciones por proferir injurias, insultos con palabras altisonantes, procaces, lascivas, actitudes, gestos o señas obscenas hacia cualquier persona, insultar o faltar a la autoridad, así como deambular un menor de edad sin su tutor, estas normas no violan los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad, pues no contemplan un grado de discrecionalidad en favor de la autoridad municipal, pues los supuestos son claros

cuando establecen las faltas respectivas. En el caso, el bien jurídico tutelado es el honor, por lo que el hecho de injuriar trae aparejada de manera inequívoca una acción o expresión que lesiona la dignidad de otra persona.

• En cuanto a las sanciones por el uso indebido de dispositivos electrónicos y deambular en espacios públicos los menores de edad sin presencia de su tutor, la inconforme solo se limita a precisar que la expresión "forma indebida" no se manifiesta de forma tácita en la norma impugnada en qué consiste, limitándose a un argumento genérico, lo cual resulta inoperante, dado que la naturaleza compleja de los derechos fundamentales implica un estudio serio y profundo. Aunado a que el precepto tiene el carácter de preventivo, es decir, que los menores de edad sean protegidos por sus tutores o quienes ejerzan la patria potestad.

• En cuanto a las supuestas multas discriminatorias, la accionante refiere que producen un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de solicitar caridad habitualmente en espacios públicos, lo cual no es cierto y es infundado el argumento, ya que se pierde de vista que la porción normativa establece una condición especial, que el acto de mendigar se realice habitualmente, esto es, que ha adquirido repetición u originado tendencias instintivas.

• En ese tenor, radica la importancia de realizar un análisis complejo y completo de la porción normativa, pues no se sanciona el simple hecho de mendigar, sino que debe cumplirse la condicionante, de manera repetida, habitual, lo que claramente es contrario al orden público y no tiende a discriminar ni generar mayor desigualdad, sino evitar que esas prácticas resulten ordinarias y por ende se transgreda el orden público, el bien común o genere desequilibrio social, vulnerando la esfera jurídica de las personas.

• Por tanto, la ley no es discriminatoria, sino que busca proteger derechos de terceros y de quienes se ven involucrados en esa actividad, pues en muchas ocasiones la conducta reiterada de personas que solicitan dinero o piden limosna podría tornarse en una actividad ordinaria provocando un influjo en las personas a su alrededor, en especial menores de edad, situación que vulnera derechos y puede constituir delito acorde con la tesis de rubro: "CORRUPCIÓN DE MENORES. INDUCIÉNDOLOS A LA PRÁCTICA DE LA MENDICIDAD. CONGIFURACIÓN DEL DELITO DE."

• En relación con la norma que regula la actividad de pernoctar en la vía pública o parques, no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, porque, se reitera, el Estado ha realizado acciones y mecanismos consistentes en programas sociales con la finalidad de atender a grupos desprotegidos o llamados de protección reforzada, estableciendo albergues para dar refugio a personas que por circunstancias económicas o de inmigración no tengan espacio para pernoctar.

• En cuanto a las multas por jugar en espacios públicos no destinados para ello, el concepto de invalidez es por una parte inoperante, ya que no es suficiente que la quejosa aduzca simplemente que se vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues se trata de un concepto que se llena con cualquier contenido, por lo que no resulta absoluto; y en cuanto al derecho fundamental de acceso al deporte, este se desarrolla bajo diversos principios establecidos en la Ley General de Cultura Física y Deporte como son dignidad, integridad, salud y seguridad de los ciudadanos que decidan practicar algún deporte.

• En ninguna parte de la norma se advierte que los juegos o deportes hayan sido prohibidos sin justificación, siendo que éstos están permitidos siempre y cuando no se transgreda el orden público o los derechos de terceros, esto es, cuando no causen molestias a otros, es decir, se tutela la seguridad de la colectividad, siendo que no se limitan las capacidades o condiciones para realizar deporte, ni se están tomando decisiones encaminadas a desarticular infraestructura o reducir financiamiento para ello.

• En cuanto a las multas por disfraces injustificados, el concepto de invalidez es igualmente inoperante, porque es suficiente alegar violación genérica al libre desarrollo de la personalidad para sustentar inconstitucionalidad, siendo que no existe en modo alguno imprecisión en la normativa, que genere confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar frente al precepto, ni se trastoca algún derecho de la ciudadanía.

8. **Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, respectivamente, autoridades a las cuales tuvo dando cumplimiento a los requerimientos ordenados en autos.

9. **Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

10. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de catorce de noviembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

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 de los Estados Unidos Mexicanos,[4] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[5] en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés,[6] publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

---

[4] **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; …
"**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. … ."

[5] **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."

[6] **Acuerdo General Plenario 1/2023**
"**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; … ."

12. Estas consideraciones son **obligatorias** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veintitrés, las cuales clasifica atendiendo a cinco temas concretos, como se describe a continuación:

14. **A) Cobros excesivos y desproporcionados por reproducción de información no relacionados con acceso a la información:**

1) Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro.

2) Artículo 23, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula.

3) Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro.

4) Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán.

5) Artículo 61, fracciones I y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco.

6) Artículo 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán.

7) Artículo 47, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán.

8) Artículo 47, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán.

9) Artículo 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula.

10) Artículo 54, fracciones XI, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro.

11) Artículo 46, fracciones I en la porción normativa "*y copias certificadas*" y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca.

12) Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe.

13) Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapan.

14) Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam.

15) Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pluma Hidalgo, Distrito de Pochutla.

16) Artículo 63, fracciones I y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec.

17) Artículo 60, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula.

18) Artículo 35, primer supuesto de la tabla, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca.

19) Artículo 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam.

15. **B) Establecimiento de faltas imprecisas:**

1) Artículo 45, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula.

2) Artículo 55, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tilquiápam, Distrito de Ocotlán.

3) Artículo 100, inciso d), fracción XXI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro.

4) Artículo 42, fracciones II, en la porción normativa "*y verbal*" y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán.

5) Artículo 81, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán.

6) Artículo 94, fracciones III, incisos a) y b), y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula.

7) Artículo 79, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán.

8) Artículo 52, fracción IV, en la porción normativa "*con palabras altisonantes, denigrantes o*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán.

9) Artículo 43, fracción II, en la porción normativa "*insultos y*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez.

10) Artículo 108, fracción XI, en la porción normativa "*o falta de respeto*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec.

11) Artículo 99, fracción IV, en la porción normativa "*Insultos y*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula.

16. **C) Multas discriminatorias:**

1) Artículo 100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro.

2) Artículo 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro.

17. **D) Multa por jugar en espacios públicos no destinados para ello:**

1) Artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro.

18. **E) Multa por disfraces:**

1) Artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro.

19. Estas consideraciones son **obligatorias,** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

20. 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[7] establece

[7] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**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.
(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

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 y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

21. En el caso, las normas impugnadas fueron **publicadas** en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el **veinte de mayo de dos mil veintitrés,** por lo que el plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del domingo veintiuno de mayo al lunes diecinueve de junio de dos mil veintitrés.**

22. El cómputo se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Mayo 2023						
14	15	16	17	18	19	**20**
21	**22**	**23**	**24**	**25**	**26**	**27**
28	**29**	**30**	**31**	**1**	**2**	**3**
Junio 2023						
4	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
11	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**	**17**
18	**19**	20	21	22	23	24

23. En ese sentido, si la demanda se presentó a través del buzón judicial el **lunes diecinueve de junio de dos mil veintitrés** y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[8] se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

24. Estas consideraciones son **obligatorias,** 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

[8] Fojas 1 y 74 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

25. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[9] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia[10] señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

26. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece a través de su Presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve[11] y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,[12] ejerce la representación legal

[9] **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; …
"**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. … ."
[10] **Ley Reglamentaria de la materia.**
"**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. … ."
[11] Foja 75 de la versión digitalizada del escrito de demanda.
[12] **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
"**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

de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

27. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en **Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal de 2023,** y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, al estimar que resultan violatorios al derecho de seguridad jurídica, igualdad y prohibición de discriminación, libre desarrollo de la personalidad, derecho al juego y esparcimiento, los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como la taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora y el interés superior de la niñez; por tanto, **cuenta con legitimación para impugnarlos.**

28. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.[13]

---

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"

[13] 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 mi dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019,** por mayoría 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 Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020,** por unanimidad de once 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 Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,

29. Estas consideraciones son **obligatorias,** 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 con reserva de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

30. Tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, hacen valer en sus respectivos informes la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad por la inexistencia de violaciones a la Constitución Federal, al sostener que la promulgación de las distintas leyes impugnadas atendió al ejercicio de las facultades constitucionales y legales del órgano legislativo local, siendo que sus contenidos no exceden ni transgreden alguna norma o principio amparado en la Constitución Federal, por lo que, atento a ello, solicitan el sobreseimiento de la vía intentada.

31. Lo anterior debe **desestimarse,** pues la determinación de la constitucionalidad de las normas impugnadas **debe ser materia del estudio de fondo de la sentencia,** acorde con la **jurisprudencia P./J. 36/2004,**[14] de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021,** resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos. Criterio que fue reiterado por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 186/2021,** en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, en la cual se analizaron diversos preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diverso Municipios, precisamente, del Estado de Tlaxcala.

[14] **Jurisprudencia P./J. 36/2004,** de texto: "a Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865, registro 181395.

32. Estas consideraciones son **obligatorias**, 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

33. El análisis de los conceptos de invalidez formulados por las accionantes se realizará, por cuestión de método, conforme a los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	**Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos** (primer concepto de invalidez de la CNDH).
VI.2	**Multas por mendigar habitualmente y dormir en lugares públicos** (tercer concepto de invalidez de la CNDH).
VI.3	**Multa por jugar en espacios públicos** (cuarto concepto de invalidez de la CNDH).
VI.4	**Multas por usar disfraces** (quinto concepto de invalidez de la CNDH)
VI.5.	**Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada** (segundo concepto de invalidez de la CNDH).
VI.5.1.	**Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.**
VI.5.2.	**Atentar contra la moral y las buenas costumbres.**

VI.1. Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos

34. En su primer concepto de invalidez, la CNDH impugna preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diecinueve Municipios del Estado de Oaxaca,

para el Ejercicio Fiscal 2023, respecto de los cuales alega que prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y certificadas, en violación a los principios de justicia tributaria reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

35. Explica que los preceptos que impugna vulneran, por un lado, el principio de proporcionalidad tributaria, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios que describen las normas, siendo que no resulta razonable que los montos cambien según el número de hojas, el tipo de solicitante, o bien, porque contienen varias imprecisiones que dan pauta a una aplicación discrecional; y, por otro, el principio de equidad tributaria, ya que se faculta a las autoridades a exigir diversas cantidades por el mismo servicio.

36. Las normas combatidas son del tenor literal siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 47.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
"…"	

2	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 23.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"…	
"**II.** Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.	3.00"

3	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 38.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.09
"…"	

4	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, JUCHITÁN. OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 23.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias existentes en los archivos del municipio por hoja.	3.00
"…"	

5	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, TLAXIACO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 61.** 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:

"Concepto	"Cuota (pesos)
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
"…	
"**IX.** Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00
"…"	

6	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, JUCHITÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 51.** 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:

"Concepto	"Cuota (pesos)
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
"…	
"**VI.** Búsqueda de documentos.	200.00
"…"	

7	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, JUCHITÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 47.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"…	
"**V.** Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por cuadernillo).	150.00
"**VI.** Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.	4.00
"…"	

8	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA, JUCHITÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 47.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"…	
"**II.** Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.	3.00
"**III.** Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por hoja)	15.00
"…"	

9	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 56.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
"…"	

10	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 54.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"…	
"**XI.** Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por unidad)	30.00
"**XII.** Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por cuadernillo)	150.00
"**XIII.** Expedición de copia simple de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por foja)	4.00
"…"	

11	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA COIXTLAHUACA, COIXTLAHUACA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 46.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Constancias y copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales incluye Ingresos, Disponibilidad y Situación Municipal	50.00
"…	
"**III.** Búsqueda de documentos	50.00
"…"	

12	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, MIXE, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 27.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00
"…"	

13	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO TEQUIXTEPEC, HUAJUAPAN OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 35.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00
"…"	

14	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, CHOÁPAM, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 47.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00
"…"	

15	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLUMA HIDALGO, POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 46.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00
"…"	

16	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, TUXTEPEC, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 63.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias; para lo cual se deberá solicitar los recibos de pago por concepto de predial y agua potable del presente ejercicio según sea el caso, y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos por evento
"**I.** Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja	3.00
"…	
"**VIII.** Copia certificada por hoja.	11.00
"…"	

17	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, TLACOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 60.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I)** Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
"…"	

18	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TLACOTEPEC, JUXTLAHUACA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 35.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00
"…"	

19	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, SILACAYOÁPAM, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 20.** 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:

"Concepto	"Cuota en pesos
"**I.** Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00
"…"	

37. De lo visto, se desprende que las normas impugnadas gravan la búsqueda de información, así como la expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos derivados de actuaciones de servidores públicos municipales o existentes en los archivos de las oficinas municipales. En concreto, se distinguen los siguientes supuestos:

• En el Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca se prevé un cobro de $50.00 pesos por la "***Búsqueda de documentos***". Bajo el mismo supuesto, el Municipio de El Barrio de la Soledad establece un cobro de $200.00 pesos.

• En el Municipio de San Miguel Chimalapa, se cobran $3.00 pesos por la expedición de "***Copias existentes en los archivos del municipio por hoja***". De igual forma, los Municipios de Trinidad Vista Hermosa y Reforma de Pineda prevén cobros de $3.00 pesos por la expedición de "***Copias de documentos***

existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja"; en tanto que los Municipios de San Lucas Ojitlán y Santo Domingo Zanatepec cobran, respectivamente, $3.00 y $4.00 pesos por la expedición de "***Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja***". Asimismo, los Municipios de Ánimas Trujano, Chalcatongo de Hidalgo, El Barrio de la Soledad, San Antonino Monte Verde, San Juan Teitipac y San Miguel Tlacotepec, prevén de manera consistente un cobro de $5.00 pesos bajo el supuesto de expedición de "***copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales***". Como se aprecia, **en estos casos se especifica que el cobro respectivo será por hoja.**

• Los Municipios de Asunción Cacalotepec, San Pedro y San Pablo Tequixtepec y Santiago Choápam cobran $5.00 pesos por la expedición de "***Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales***". Bajo el mismo supuesto normativo, el Municipio de Santo Domingo Tomaltepec cobra $3.09 pesos; en tanto que en el Municipio de Pluma Hidalgo, se prevé un cobro de $5.00 pesos por la expedición de "***Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales***". En estos casos, **las tarifas respectivas se establecen sin especificar si es por hoja o foja.**

• El Municipio de San Raymundo Jalpan cobra $4.00 pesos por la "***Expedición de copia simple de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por foja)***".

• El Municipio de San Lucas Ojitlán prevé el cobro de $11.00 pesos por la expedición de "***Copia certificada por hoja***".

• En el Municipio de Reforma de Pineda, se cobran $15.00 pesos por la "***Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por hoja)***".

• El Municipio de San Juan Ihualtepec cobra $20.00 por la expedición de "***Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales***". Por su parte, en el Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, se establece un cobro de $50.00 pesos por la expedición de "***Constancias y copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas***

municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales incluye Ingresos, Disponibilidad y Situación Municipal". Asimismo, el Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, prevé un cobro de $50.00 pesos por la expedición de "***Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales***". En estos casos, **las tarifas respectivas no indican si el cobro será por hoja o foja.**

• En el Municipio de Santo Domingo Zanatepec, se prevé un cobro de $150.00 pesos por la "***Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por cuadernillo)***", y

• En el Municipio de San Raymundo Jalpan, se prevé un cobro de $30.00 pesos por la "***Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por unidad)***" y un cobro de $150.00 pesos por la "***Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por cuadernillo)***".

38. De lo relatado, se observa que, bajo el concepto de búsqueda de información, en los Municipios de San Juan Bautista Coixtlahuaca y El Barrio de la Soledad, se deberán satisfacer las cantidades de cincuenta ($50.00) y doscientos pesos ($200.00), respectivamente.

39. Por otra parte, algunas de las disposiciones impugnadas establecen cobros por la expedición de copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, cuyos montos oscilan entre los tres ($3.00) a los cinco ($5.00) pesos, precisando que serán por cada hoja o foja, como son los Municipios de San Miguel Chimalapa, Trinidad Vista Hermosa, Reforma de Pineda, San Lucas Ojitlán, Santo Domingo Zanatepec, Ánimas Trujano, Chalcatongo de Hidalgo, El Barrio de la Soledad, San Antonino Monte Verde, San Juan Teitipac, San Miguel Tlacotepec y San Raymundo Jalpan. Lo anterior, con excepción de los Municipios de Asunción Cacalotepec, San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Santiago Choápam, Santo Domingo Tomaltepec y Pluma Hidalgo, donde las tarifas respectivas no señalan si serán por hoja o foja.

40. Asimismo, existen leyes de ingresos municipales que establecen cobros por la expedición de certificación de copias por hoja, como es el caso de los Muni-

cipios de San Lucas Ojitlán y Reforma de Pineda, los cuales establecen un cobro de once ($11.00) y quince pesos ($15.00), respectivamente.

41. Esto, a diferencia de otras leyes de ingresos municipales donde la tarifa por la expedición de copias certificadas no especifica si será por hoja o foja, cuyas tarifas oscilan entre los veinte ($20.00) y los cincuenta pesos ($50.00), caso de los Municipios de San Juan Ihualtepec, San Juan Bautista Coixtlahuaca y Chalcatongo de Hidalgo.

42. En suma, de la revisión de los preceptos impugnados se advierte que prevén tarifas por la **prestación del servicio de búsqueda de documentos, así como por la expedición de copias simples, copias certificadas y certificaciones.**

43. Visto lo anterior, resulta **fundado** lo que alega por la Comisión accionante.

44. **Este Pleno ha analizado normas de contenido similar al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 93/2020,**[15] **105/2020,**[16] **33/2021,**[17] **75/2021,**[18] **185/2021,**[19] **186/2021,**[20] **1/2022,**[21] **5/2022,**[22] **9/2022 y sus acumuladas**

[15] **Acción 93/2020.** Resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.
[16] **Acción 105/2020.** Resuelta el 8 de diciembre de 2020, por unanimidad de once votos.
[17] **Acción 33/2021.** Resuelta el 7 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos.
[18] **Acción 75/2021.** Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos.
[19] **Acción 185/2021,** resuelta el 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.5, denominado "Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
[20] **Acción 186/2021,** resuelta el 17 de octubre de 2022, por unanimidad de diez votos, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
[21] **Acción 1/2022,** resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original –que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (Ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en

13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022,[23] 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022,[24] 37/2022 y su acumulada 40/2022,[25] y, de manera reciente, las di-

precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y Presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

[22] **Acción 5/2022,** resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento veintinueve del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento treinta–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (Ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y Presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

[23] **Acción 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022,** resuelta el 25 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos, con salvedades, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobro por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y copias certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022.

[24] **Acción 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022,** resuelta el 18 de octubre de 2022, 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 (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "COBROS POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA", consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

[25] **Acción 37/2022 y su acumulada 40/2022,** resuelta el 18 de octubre de 2022, 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 analiza-

versas 19/2023,[26] **54/2023,**[27] **55/2023,**[28] **18/2023 y su acumulada 25/2023,**[29] **y 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023.**[30]

45. En dichos precedentes se ha observado que este tipo de normas no establecen si lo gravado se encuentra vinculado directamente con el derecho

dos en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

[26] **Acción 19/2023,** resuelta el 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, 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 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar del Estado de Quintana Roo.

[27] **Acción 54/2023,** resuelta el 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, 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 17, en sendas porciones normativas "Búsqueda en archivo de antecedentes por periodo anual o fracción, documento o fecha", así como de las correspondientes cuotas fijas previstas para ese rubro, de normas contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Hidalgo, para el Ejercicio Fiscal 2023.

[28] **Acción 55/2023,** resuelta el 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2023.

[29] **Acción 18/2023 y su acumulada 25/2023,** resuelta el 29 de agosto de 2023, 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 VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4, referente a los artículos que establecen cobros por búsqueda de documentos, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.

[30] **Acción 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023,** resuelta el 29 de agosto de 2023, 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 apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su apartado VI.3, referente a la búsqueda de información, expedición de copias y certificaciones, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas, contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.

de acceso a la información, de modo que, ante la omisión del legislador y frente a la presunción de que expresamente reguló aquéllos relacionados con el ejercicio del derecho al acceso a la información, lo procedente es analizarlas a la luz de los principios tributarios y no bajo la óptica del principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

46. Al respecto, los alcances de los principios de justicia tributaria, derivados del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y se ha sostenido que, para considerar constitucionales este tipo de preceptos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos los que reciban el mismo servicio.

47. Lo anterior, porque 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 prestación 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.

48. Dicho criterio está reflejado en las **jurisprudencias P./J. 2/98**[31] y **P./J. 3/98,**[32] del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.", respectivamente.

49. Por su parte, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han precisado lo siguiente:

[31] **Jurisprudencia P./J. 2/98.** Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro 196934.
[32] **Jurisprudencia P./J.3/98.** Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro 196933.

• 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.

• A diferencia de las copias simples, que 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, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; 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 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 jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y, después de confrontarlo, reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

• El servicio que presta el Estado en este supuesto se traduce en la expedición de 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.

• 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 o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

50. Visto lo anterior, a consideración de este Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan **desproporcionales,** pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.

51. En efecto, las normas impugnadas prevén cobros diferenciados respecto de los cuales no se advierte razonabilidad entre el costo de los materiales usados, el costo que implica certificar un documento y el gasto efectivamente erogado por el ente municipal para prestar el servicio, de donde deriva que los cobros relativos resultan **desproporcionados,** pues **no responden al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.**

52. Ello es así, pues en el caso de derechos por servicios, 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. En todo caso, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por la prestación del servicio, de lo contrario se vulneraría el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

53. Asimismo, como se destacó, algunos preceptos impugnados no especifican si la expedición de la copia será "simple" o "certificada"; o bien, no precisan si el cobro será por hoja o foja; o incluso, señalan un cobro por "unidad" o "cuadernillo", sin especificar el número de fojas, es decir, no se especifica si la cuota es por cada hoja o por legajo o por expediente, lo que resulta **violatorio al principio de seguridad jurídica,** garantizado en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues todas estas circunstancias dan lugar a arbitrariedades en el cobro respectivo, ya que se deja a la discrecionalidad de la autoridad su determinación, con independencia del número de hojas que implique expedir o certificar un documento o expediente.

54. Finalmente, en cuanto a los cobros por servicios de búsqueda de información generada o resguardada por dependencias o archivos municipales, e incluso con su consecuente certificación, a la luz de los principios tributarios que derivan del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, dichos cobros **no resultan proporcionales,** al no guardar un equilibrio razonable con el costo de los materiales para la prestación de ese servicio, en la medida en que **la búsqueda de datos o información requiere menores recursos que la expedición de copias simples o lo que implica certificar un documento, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin que ello genere costos adicionales para el Estado.**

55. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos: **47, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro; **23, fracción II,** de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula; **38, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro; **23, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán; **61, fracciones I y IX,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco; **51, fracciones I y VI,** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán; **47, fracciones V y VI,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán; **47, fracciones II y III,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán; **56, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula; **54, fracciones XI, XII y XIII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro; **46, fracciones I en la porción normativa "*y copias certificadas*"**, y **III,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; **27, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe; **35, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapan; **47, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam; **46, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Pluma Hidalgo, Distrito de Pochutla; **63, fracciones I y VIII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec; **60, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula; **35, primer supuesto de la tabla,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca; y **20, fracción I,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, todos del Estado de **Oaxaca,** para el Ejercicio Fiscal **2023.**

56. Estas consideraciones son **obligatorias,** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 53.

VI.2. Multas por mendigar habitualmente y dormir en lugares públicos

57. En su tercer concepto de invalidez, la CNDH señala que los artículos **100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, y **112, fracción I, inciso b), numeral 4,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Centro, ambos del Estado Oaxaca, para 2023**,** prevén multas que devienen en prácticas discriminatorias, al sancionar a las personas que, por sus condiciones particulares, "*mendiguen habitualmente*" o por "*pernoctar*" en espacios públicos, lo que vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal.

58. Sostiene que las normas cuestionadas producen un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares, al encontrarse en estado de desventaja o en situación de calle, tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente o dormir en espacios públicos municipales, siendo que la legislatura local pasa por alto que los factores que colocan en una especial situación de desventaja y vulnerabilidad a las personas que solicitan apoyo económico y/o duermen en espacios públicos son macroestructurales, que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, incluso relacionadas con el desempleo y la pobreza. También soslayó que las persona que solicitan caridad o duermen en la vía pública es justamente en estos lugares donde transitan, desarrollan y habitan, circunstancia que los lleva a enfrentar continuamente una pobreza extrema y diferentes tipos de violencia.

59. Finalmente, destaca que el artículo 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan genera incertidumbre jurídica porque no es posible determinar de manera clara y precisa cuáles conductas podrían ser calificadas como "*una forma de engaño*".

60. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"Artículo 100. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal, por los siguientes conceptos:

"…	

"d) Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:

"Concepto	"Cuota en Pesos
"…	
"XXXI. Mendigar en la vía pública, solicitando dádivas de cualquier especie;	896.20
"XXXII. Pernoctar en parques o en vía pública;	896.20
"…"	

2	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO JALPAN, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"Artículo 112. Las infracciones por faltas administrativas serán establecidas por la dependencia administrativa a que corresponda la materia objeto de la infracción y se tomarán para su pago a la Tesorería Municipal, la cual con base en los tabuladores elaborados con anterioridad se calculará y percibirá el ingreso derivado de la infracción, previa calificación de la autoridad competente.
"Los aprovechamientos a que se refiere este artículo se pagarán de acuerdo a las cuotas por los siguientes conceptos:

"Concepto	"Cuota en UMA	
	Mínimo	Máximo
"…		
"I. De las infracciones a las obligaciones generales:		
"…		
"b) Faltas contra el civismo:		
"…		
"4. Mendigar habitualmente en lugares públicos mediante una forma de engaño.	11.00	12.00
"…"		

61. De lo visto se advierte que, por un lado, en el Municipio de San Andrés Huayápam se sanciona por "***Mendigar en la vía pública, solicitando dádivas de cualquier especie***" y por "***Pernoctar en parques o en vía pública***", ambas conductas ameritan una multa de ochocientos noventa y seis pesos con veinte centavos ($896.20); y, por otro, el Municipio de San Raymundo Jalpan sanciona con multa que oscila entre un mínimo de once (11.00) UMA (equivalente a mil ciento cuarenta y un pesos y catorce centavos [$1,141.14]) y un máximo de doce (12.00) UMA (equivalente a mil doscientos cuarenta y cuatro pesos con ochenta y ocho centavos [$1,244.88]) el "***Mendigar habitualmente en lugares públicos mediante una forma de engaño***".

62. Es **fundado** el concepto de invalidez que formula la accionante.

63. **Este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas que sancionan el dormir o pernoctar en la vía pública** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,**[33] cuyas consideraciones han sido retomadas recientemente al resolver las diversas **7/2022**[34] y **11/2022.**[35]

[33] **Acción 47/2019 y su acumulada 49/2019,** resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (Ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando, décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en sus parte 5, denominada "Por dormir en la vía pública", consistente en declarar la invalidez de las normas analizadas en las porciones respectivas.

[34] **Acción 7/2022,** resuelta en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Cobro por pernoctar en la vía pública", consistente en declarar la invalidez de las normas analizadas en las porciones respectivas.

[35] **Acción 11/2022,** resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil veintidós, 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 tema VI.4, denominado "Cobro por pernoctar en la vía pública", consistente en declarar la invalidez de las normas analizadas en las porciones respectivas.

64. En esos precedentes se reconoció que dormir constituye una necesidad fisiológica, aunado a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar.

65. Se determinó que el concepto de "necesidad fisiológica" comprende todas aquellas actividades que son requeridas para sobrevivir y lograr un equilibrio de las funciones corporales del ser humano, resulta ser tan amplio que se presta a valoraciones subjetivas.

66. En efecto, dentro de las necesidades humanas a nivel corporal se comprenden el hambre, la sed, el sueño, la actividad física y mental, respirar, alimentarse, asearse, descansar, entre otras cuestiones que resultan fundamentales para la subsistencia del ser humano; por tanto, las normas impugnadas abarcan aquella conducta relativa a dormir.

67. Se precisó también que las normas ahí impugnadas se encontraban redactadas en términos neutrales, por lo que producían un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas carentes de un hogar propio, de donde deriva la necesidad de reconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

68. Se indicó que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también **puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.**

69. Lo anterior tenía sustento en la **jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.),** de la Primera Sala del Máximo Tribunal, de rubro: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN."[36]

[36] **Jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.),** de texto: "Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición,

70. De esta forma, en el caso, las normas que sancionan administrativamente dormir en la vía pública producen un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

71. Aunado a lo anterior, es evidente que la sanción por dormir en la vía pública no encuentra un fundamento objetivo en materia de política pública municipal, incluso atendiendo a los antecedentes legislativos respectivos no se prevé alguna justificante para sancionar a aquellas personas que, por cualquier circunstancia, tengan la necesidad de pernoctar o trasnochar en esa situación.

72. Los mismos razonamientos resultan aplicables a la norma del Municipio de San Andrés Huayápam que sanciona el "***Mendigar en la vía pública, solicitando dádivas de cualquier especie***", así como la relativa del Municipio de San Raymundo Jalpan, en donde se sanciona el "***Mendigar habitualmente en lugares públicos mediante una forma de engaño***", pues tales supuestos prejuzgan sobre las condiciones particulares de la persona que se encuentra en un estado de necesidad, desventaja o en situación de calle solicitando caridad o apoyo de otros para su sobrevivencia, lo que produce un efecto de discriminación indirecta en su perjuicio, pues en esos contextos, como destaca la propia accionante, las personas enfrentan pobreza extrema y diferentes tipos de violencia.

73. Además, la calificación del "engaño" que prevé uno de los preceptos impugnados genera inseguridad jurídica al gobernado, pues su determinación queda al arbitrio de los operadores de la norma en la medida de que no se pre-

---

criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva, sino que persigue un fin necesario.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 225, registro 2015597.

vén parámetros o criterios para establecer bajo qué condiciones se actualiza ese elemento subjetivo, máxime que, se reitera, ello se encuentra directamente vinculado con el estado particular de necesidad o vulnerabilidad de la persona que solicita la ayuda o el apoyo económico, lo que genera un efecto de discriminación indirecta.

74. No pasa inadvertido el argumento que formulan los Poderes demandados, al señalar que con la sanción administrativa se busca prevenir la mendicidad, el cual lo relacionan directamente con el delito de trata de personas, a fin de proteger bienes jurídicos como es la integridad física, la seguridad, el orden social e incluso la vida; sin embargo, lo cierto es que tal argumento enfatiza la discriminación indirecta hacia las personas que tienen la necesidad de solicitar apoyo económico en lugares públicos, pues parte de un estigma hacia estos grupos por el solo hecho de mendigar en forma habitual en un lugar público, y si bien es cierto que la norma incorpora un elemento objetivo relacionado con esa habitualidad, acompañado de uno subjetivo, consistente en el engaño, lo cierto es que la determinación de éste último elemento, pasa por alto el contexto de desventaja o situación de calle de aquellos que tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente o las dificultades en que se encuentran para salir de esa situación.

75. En esos términos, al tener en cuenta los factores contextuales o estructurales de la discriminación que generan los preceptos combatidos en este apartado, así como a su vaguedad e imprecisión, llevan a declarar su inconstitucionalidad.

76. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 81/2023,**[37] en sesión de seis de noviembre de dos mil veintitrés.

[37] **Acción 81/2023.** Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones diversas, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Sanción por mendicidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

77. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos **100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, y **112, fracción I, inciso b), numeral 4,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Centro, ambos del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

78. Estas consideraciones son **obligatorias** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de los párrafos del 69 al 75, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández quien anunció voto concurrente.

VI.3. Multa por jugar en espacios públicos

79. En su cuarto concepto de invalidez, la CNDH alega que el artículo **100, inciso d), fracción XIII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, prevé una multa a quienes efectúen juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestias a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo, lo que, a su parecer, tiene un impacto particular en el ejercicio pleno del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades recreativas de los menores y adolescentes, por lo que es contrario al interés superior de las niñas, niños y adolescentes que garantiza el artículo 4 de la Constitución Federal.

80. Explica que la disposición combatida inhibe la realización de actividades lúdicas y recreativas de las personas en la vía pública cercana a sus domicilios, soslayando que se trata de conductas socialmente aprobadas, por lo que incluso es de considerarse que se trastoca el derecho a la cultura *lato sensu*, o en sentido amplio.

81. Sostiene que, en su mayoría, son los menores y adolescentes quienes realizan juegos en la vía pública, de modo que la medida adoptada por el Congreso de Oaxaca es desproporcionada e injustificada, pues trastoca la satisfac-

ción plena del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades recreativas resultando en una clara contravención a su interés superior.

82. Señala que, si bien el Congreso local pudo haber adoptado la medida con el fin de garantizar la integridad de niñas, niños y adolescentes, para que realicen actividades lúdicas en espacios que no sean la vía pública, pues éstas pueden representar un riesgo a su integridad; también lo es que la norma incluye todas las vías públicas, incluso aquellos predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal; esto es, el Congreso local tomó una postura que restringe el uso de los espacios públicos, ya que la medida sanciona el juego cuando ocasione molestias a los transeúntes.

83. Por otra parte, considera que la expresión "***causen molestia a los vecinos***" violenta el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues no existe certeza de cuándo un juego ocasionará molestias a las personas, siendo que tal expresión se erige como exigencia intolerante a nivel de ruido, o se presta a solicitar la práctica solo de "juegos aceptables" que no incomoden, sino a todas, a ciertas personas.

84. Estima que la medida no es idónea ni necesaria para efectivamente salvaguardar la integridad de menores y adolescentes, porque, en lugar de ello, el Congreso pudo adoptar por la creación de espacios recreativos seguros y al alcance de todos en el Municipio en cuestión; es decir, corresponde al Estado de Oaxaca como a sus Municipios, propiciar las condiciones de seguridad necesarias para que las niñas, niños y adolescentes se encuentren en condiciones de ejercer su derecho fundamental al esparcimiento, juego y actividades recreativas, y no, por el contrario, imponer multas con el fin de que no se utilicen las vías públicas para ello.

85. El texto del precepto combatido es el siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"Artículo 100. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal, por los siguientes conceptos:
"…
"d) Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:

"Concepto	"Cuota en Pesos
"…	
"XIII. Efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestia a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo;	**2,688.60**
"…"	

86. De la lectura de la norma impugnada se advierte que, en el Municipio de San Andrés Huayápam se sanciona a las personas con una multa de dos mil seiscientos ochenta y ocho pesos con sesenta centavos ($2,688.60), por "***Efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestia a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo***".

87. Es **fundado** lo alegado por la Comisión accionante.

88. **Este Pleno ha analizado, de manera reciente, normas de contenido similar a las que son materia de impugnación en este apartado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023,** en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, al declarar la invalidez, por unanimidad de votos, de preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023, en los cuales se preveían la imposición de multas para sancionar la conducta consistente en provocar molestias a personas o a sus bienes, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto, fuera de los sitios destinados para ello.

90. Para la individualización de la sanción, es necesario determinar si existió alguna molestia hacia una persona o a sus bienes, esto conlleva la aprecia-

ción subjetiva de la autoridad, como de la persona que se dice molestada, para determinar qué clase o tipo de molestia requiere ser sancionada y, además, en qué grado pues la sanción pecuniaria debe fijarse entre los límites establecidos en los propios preceptos.

91. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los particulares, pues la calificación que haga la autoridad en función de la apreciación que en su caso exponga la persona que se dice molestada, no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, no solo de una autoridad administrativa sino también de los particulares que se dicen afectados con la conducta, lo cual conlleva que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una actividad pudiera resultarle altamente molesta, para otra no representaría afectación alguna.

92. En esa línea de pensamiento, en el caso, la norma resulta **violatoria al principio de seguridad jurídica** garantizado por los artículos 14 y 16 constitucionales, pues, como bien indica la accionante, no existe certeza del tipo de juego que se ve limitado, pues se abarca toda actividad que implique esparcimiento; además, no se distingue si la afectación al tránsito o la vialidad será momentánea, por cierta temporalidad o de modo permanente, o el tipo de vía pública que se vería afectada (principales, secundarias o de otro tipo); y en cuanto al grado de "***molestia***" que se genere a las personas, como ya ha establecido este Alto Tribunal en sus precedentes, ello resulta en una expresión que corresponde al **aspecto subjetivo** de cada persona, atendiendo a su propia estimación, lo que genera un amplio margen de apreciación al operador jurídico para la actualización del supuesto normativo.

93. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo **100, inciso d), fracción XIII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

94. Estas consideraciones son **obligatorias** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI.4. Multas por usar disfraces

95. En su quinto concepto de invalidez, la CNDH aduce que el artículo **100, inciso d), fracción XVI,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, prevé una multa por usar disfraces sin razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad a las personas, lo que, a su parecer, afecta el libre desarrollo de la personalidad de cada individuo para autodeterminarse y escoger libremente qué indumentaria emplea en su cotidianidad.

96. Además, sostiene que la expresión "sin razón justificada" no otorga certeza jurídica, porque no existe forma de saber con exactitud cuáles podrían ser esas razones justificadas o válidas para que las personas puedan portar disfraces.

97. Asimismo, explica que el uso de "disfraces" constituye una manifestación o expresión de la individualidad de cada persona, lo que queda al fuero interno de cada individuo, de manera que la norma reclamada constituye una injerencia del Estado sobre cuándo y por qué las personas pueden usar disfraces.

98. Finalmente, indica que la expresión "propiciar la alteración del orden público o atente contra la seguridad de las personas" tampoco otorga certidumbre jurídica respecto a cuándo el uso de un disfraz puede generar esos efectos, pues dichas exigencias conllevan a una valoración personalísima de la expresión o manifestación de cada individuo, de modo que ello dependerá de una valoración ampliamente subjetiva y discrecional de quienes observen el disfraz.

99. El texto del precepto combatido es el siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023
"**Artículo 100. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal, por los siguientes conceptos:**	

"…
"**d) Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:**

"Concepto	"Cuota en Pesos
"**…**	
"**XVI. Usar disfraces si** (sic) **razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas;**	***2,688.60***
"…"	

100. De lo transcrito se observa que, en el Municipio de San Andrés Huayápam se sanciona a las personas con una multa de dos mil seiscientos ochenta y ocho pesos y sesenta centavos ($2,688.60), por "***Usar disfraces si*** (sic) ***razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas***". Al respecto, se aprecia una errata en la redacción del precepto, en el cual legislador omitió la letra "n" en la palabra "sin", esto es, "*usar disfraces sin razón justificada*", pues de otro modo esa parte de la norma no sería inteligible.

101. Al respecto, debe reconocerse que, de manera general, los disfraces constituyen una forma de expresión y manifestación de las ideas que se exteriorizan en la forma en que se lleva cierta vestimenta o a través de los símbolos que se portan en ella; o bien por la forma en que se representa a un determinado personaje, lo cual puede incidir en diferentes aspectos de la vida social. Al disfrazarse y jugar a interpretar ser otro, ya sea un animal, una persona o cualquier personaje real o ficticio, se lleva a cabo la exteriorización de cierto mensaje que se dirige al público que presencia la representación.

102. Atento a ello, en principio, este Pleno advierte que la norma cuestionada **viola el derecho a la libertad de expresión** que consagran los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

103. En efecto, la primera parte del párrafo primero del artículo 6 de la Constitución Federal, se determina 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, 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"; por su parte, en la primera parte del párrafo primero del artículo 7 de ese mismo Ordenamiento Fundamental, se dispone que: "***Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio***"; en tanto que en el segundo párrafo de ese mismo precepto se determina que "***Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución***".

104. Como se advierte, el texto constitucional protege la libertad de expresión de cualquier inquisición judicial o administrativa, salvo 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.

105. En torno a ello, este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014,** en sesión de once de agosto del dos mil dieciséis, ha reconocido que **la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública,** pues a través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, **la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.** Esa dimensión individual se complementa con la social o colectiva que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.

106. Asimismo, la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el **amparo directo 23/2013,**[38] precisó que el "ataque a la moral" que refiere el artículo 6o. de

[38] **Amparo directo 23/2013,** resuelto en sesión de veintiuno de agosto de dos mil trece por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente) y Presidente y Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

la Constitución Federal, como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información, no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral "pública", entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término "moral" o "buenas costumbres" en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una **herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática.**

107. En otro aspecto, este Pleno observa que, si bien la Constitución Federal reconoce como límites a la libertad de expresión el "***atentar contra la moral***"; o bien, ***la*** "***seguridad de las personas***", lo cierto es que, en el caso, **el legislador local dota a las autoridades administrativas de un amplio margen de apreciación sobre los actos que, en concreto, puedan ubicarse en tales hipótesis**, **para calificar, incluso con criterios subjetivos, cuándo se está ante una afectación a la moral, o bien, cuándo, por usar un disfraz, se afecta la seguridad de las personas,** todo lo cual **viola la seguridad jurídica** de los gobernados tutelada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que no conocen con certeza qué conductas actualizan dichas afectaciones.

108. Lo anterior es así, máxime que la porción normativa "***sin razón justificada***" contenida en el propio precepto analizado, constituye una redacción **muy amplia y ambigua,** pues se desconocen cuáles son las razones para tener por justificado el uso de un disfraz, lo que, como se adelantó, **delega un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades municipales para su determinación,** siendo que, en todo caso, ello debe atender a criterios objetivos los cuales, como se dijo, deben cumplir con los principios de fundamentación y motivación.

109. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo **100, inciso d), fracción XVI,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

110. Estas consideraciones son **obligatorias** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI.5. Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada

111. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante impugna preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de once Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, los cuales prevén infracciones por: **1)** insultos, faltas de respeto y/o agresiones verbales a la autoridad municipal, a los transeúntes y, en general, a cualquier miembro de la sociedad; **2)** proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de las dependencias municipales y **3)** de manera particular, se sanciona a los padres y/o tutores de menores de edad por: a) el uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, *Tablet*, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos; b) por deambular los menores de edad en espacios públicos o calles sin presencia de su tutor; descripciones normativas que, a su parecer, resultan **ambiguas e imprecisas,** en violación a los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, aplicable en materia administrativa sancionadora, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

112. Explica que las disposiciones cuestionadas dejan a la discreción subjetiva de las autoridades municipales determinar los casos en que los cuales se actualizan las prohibiciones descritas por los preceptos, pues conllevan a un amplio margen de apreciación subjetiva para llenar su contenido, lo que conlleva a una violación a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, dada su redacción imprecisa.

113. De manera particular, indica que, respecto del supuesto previsto en el artículo 94, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, relativo a la imposición de multa a padres y/o tutores de menores de edad, los supuestos previstos constituyen hipótesis que no expresan claramente cuándo se estará empleando de "forma indebida" un dispositivo electrónico en espacios públicos, aunado a que tampoco es posible conocer cuándo se estará "deambulando", lo que genera incertidumbre a los destinatarios. Asimismo, señala que se afecta el interés superior de la niñez, porque se sanciona a padres y/o tutores, cuando los menores o adolescentes deambulen en espacios públicos sin presencia de su tutor.

114. Las normas impugnadas en este punto establecen lo siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA TRINIDAD VISTA HERMOSA, TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 45.** Se consideran multas las fallas administrativas que comenten (sic) los ciudadanos a su bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

"Concepto	"Cuota (Pesos)
"…	
"**XIII.** Insultar a las autoridades municipales.	500.00
"…"	

2	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL TILQUIÁPAM, OCOTLÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 55.** El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"…	
"**V.** Insultos con palabras altisonantes a sus semejantes.	500.00
"…"	

3	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 100.** Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal, por los siguientes conceptos:
"…
"**d)** Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"…	
"**XXI.** Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de cualquier dependencia de la administración pública municipal	896.20
"…"	

4	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL CHIMALAPA, JUCHITÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 42.** El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	
"**II.** Agresión física **y verbal**	500.00
"**III.** Falta a la autoridad municipal	1,000.00
"..."	

5	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL BARRIO DE LA SOLEDAD, JUCHITÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 81.** El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas dentro del municipio de El Barrio de la Soledad:

"Concepto	"Cuota (pesos)
"...	
"**XII.** Por injurias y agresiones verbales	800.00
"..."	

6	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO MONTE VERDE, TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 94.** El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	
"**III.** A los padres y/o tutores "**a)** El uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, Tablet, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos. "**b)** Por deambular en espacios públicos o calles sin la presencia de su tutor. "...	500.00 100.00
"...	
"**IX.** Por faltas a la moral	500.00
"..."	

7	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO, MIAHUATLÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 79.** El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	
"**III.** Agresiones verbales a los transeúntes	500.00
"**IV.** Agresiones verbales a la autoridad municipal	1,000.00
"..."	

8	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA, MIAHUATLÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 52.** Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

"Concepto	"Cuota (pesos)
"...	
"**IV.** Insultos a la autoridad municipal con palabras altisonantes, denigrantes o golpes	1,000.00
"..."	

9	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO YANERI, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 43.** El Municipio percibirá ingresos por las infracciones administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	
"**II.** Faltas a la autoridad (**insultos y** agresiones)	5000.00
"..."	

10	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS OJITLÁN, TUXTEPEC, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 108.** Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

"Concepto	"Cuota (pesos)
"...	
"**XI.** (sic) Abuso **o falta de respeto** a la autoridad	2,834.00"

11	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN TEITIPAC, TLACOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 99.** Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

"Concepto	"Cuota en pesos
"...	
"**IV. Insultos y** amenazas a la Autoridad Municipal	500.00
"..."	

115. De la revisión de los preceptos transcritos se pueden distinguir los siguientes supuestos:

• En el Municipio de San Miguel Tilquiápam se sanciona con multa de quinientos pesos ($500.00), el "***Insultos con palabras altisonantes a sus semejantes***".

• En el Municipio de El Barrio de La Soledad se sanciona con multa de ochocientos pesos ($800.00) "***Por injurias y agresiones verbales***".

• En el Municipio de Trinidad Vista Hermosa se sanciona con multa de quinientos pesos ($500.00) el "***Insultar a las autoridades municipales***".

• En el Municipio de Santa Cruz Xitla, se sancionan "***Insultos a la autoridad municipal con palabras altisonantes, denigrantes o golpes***" con multa de mil pesos ($1,000.00).

• En el Municipio de San Pedro Yaneri se sancionan las "***Faltas a la autoridad (insultos y agresiones)***" con multa de cinco mil pesos ($5,000.00).

• En el Municipio de San Miguel Chimalapa se sanciona con multa de quinientos pesos ($500.00) la "***Agresión física y verbal***"; y con mil pesos ($1,000.00) la "***Falta a la autoridad municipal***".

• En el Municipio de San Lucas Ojitlán se sanciona el "***Abuso o falta de respeto a la autoridad***" con multa de dos mil ochocientos treinta y cuatro pesos ($2,834.00).

• En el Municipio de San Juan Teitipac se sancionan los "***Insultos y amenazas a la Autoridad Municipal***" con multa de quinientos pesos ($500.00).

• En el Municipio de San Mateo Río Hondo se sancionan las "***Agresiones verbales a los transeúntes***" con una multa de quinientos pesos ($500.00); y las "***Agresiones verbales a la autoridad municipal***" se sanciona con multa de mil pesos ($1,000.00).

• En el Municipio de San Andrés Huayápam se sanciona con una multa de ochocientos noventa y seis pesos con veinte centavos ($896.20) el "***Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de cualquier dependencia de la administración pública municipal***".

• En el Municipio de San Antonino Monte Verde se prevé como falta administrativa de padre y tutores "***El uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, Tablet, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos***", lo que amerita una muta de quinientos pesos ($500.00); así como "***Por deambular en espacios públicos o calles sin la presencia de su tutor***", lo que se sanciona con multa de cien pesos ($100.00).

116. **Este Tribunal Pleno ha analizado normas de contenido similar** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019.**[39]

[39] **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,** resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

117. En dicho precedente, en primer término, se observó 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, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

118. Asimismo, se 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 uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

119. Además, se mencionó que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

120. No obstante, se dijo, el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.

121. En este tenor, 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 su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automá-

tica, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.[40]

122. Asimismo, se destacó que el **principio de taxatividad** consiste en la exigencia de 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; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

123. Al respecto, se recordó que este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2014,**[41] estableció que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

124. En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o

[40] Atendiendo al criterio del Tribunal Pleno contenido 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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, registro 174488; así como el de la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubro: "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.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 60, noviembre de 2018, tomo II, página 897, registro 2018501.

[41] **Acción de inconstitucionalidad 95/2014,** fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

125. Con base en los razonamientos expuestos, para efectos metodológicos se realizará el análisis de la constitucionalidad de las normas impugnadas en este considerando, en dos subapartados distintos:

VI.5.1. Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad

126. Este Tribunal Pleno, en la referida **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,** destacó que las normas que sancionan insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

127. El artículo 6 de la Constitución Federal 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, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

128. Al resolver el **amparo directo 28/2010** en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, este Alto Tribunal definió el "derecho al honor" como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

129. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: **(1)** en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; **(2)** en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.[42]

[42] Lo anterior tiene sustento en la tesis 1a. XX/2011 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, página 2906, registro 2000083.

130. De acuerdo con ello, en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que, en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

131. Además, se razonó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.[43]

132. Aunado a ello, se ha establecido que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.[44]

133. Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y de ahí que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.[45]

---

[43] Tesis 1a. CCXVIII/2009, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, registro 165761.

[44] Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 32/2013 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 540, registro 2003304.

[45] Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el **amparo directo 6/2009,** en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el **amparo directo en revisión 2044/2008,** en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

134. En ese sentido, las normas que sancionan proferir insultos, faltas de respeto, agresiones verbales a la autoridad municipal; o bien, dirigir palabras lascivas, obscenas, altisonantes o signos obscenos a cualquier persona, buscan 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 sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

135. Sin embargo, lo cierto es que, en el caso concreto de las normas que se estudian, **su redacción resulta en un amplio margen de apreciación al 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.**

136. Lo anterior, 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.

137. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,**[46] así como la diversa **93/2020.**[47]

[46] **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,** resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (Ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en su partes 1, denominada "Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad", consistente en declarar la invalidez de los preceptos analizados en las porciones respectivas.

[47] **Acción de inconstitucionalidad 93/2020,** resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González

138. Es de destacarse que este Pleno considera que **debe invalidarse la totalidad de la fracción II del artículo 43** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, y no sólo la porción normativa que dice: "***insultos y***", que impugna la accionante, pues con esa invalidez parcial el precepto relativo leería "***Faltas a la autoridad (agresiones)***", lo cual igualmente genera inseguridad jurídica en la redacción del precepto, en torno a lo que debe considerarse "falta" o "agresión", pues ello no distingue si es física o verbal, de cualquier otro tipo.

139. Del mismo modo, **debe invalidarse la totalidad de la fracción XI del artículo 108 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán,** pues la accionante sólo solicita la invalidez de la porción que dice: "***o falta de respeto***", de manera que con esa invalidez parcial el precepto sancionaría el "***Abuso a la autoridad***", lo que igualmente genera inseguridad jurídica respecto a qué tipo de "abuso" (físico o verbal) se refiere el precepto, en violación a la seguridad jurídica de las personas.

140. Asimismo, debe invalidarse la porción normativa "***con palabras altisonantes, denigrantes***", contenida en la **fracción IV del artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla,** a fin de que dicho precepto sancione los "***Insultos a la autoridad municipal con golpes***".

141. Finalmente, por lo que respecta a los supuestos previstos en el artículo 94, fracción III, en sus incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, a través de los cuales se sanciona a los padres y/o tutores de menores de edad por: a) el uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, *tablet*, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos y b) por deambular los menores de edad en espacios públicos o calles

---

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán con salvedades, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del tercer concepto de invalidez, denominado "Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad", consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción X, en su porción normativa "insultos y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

sin presencia de su tutor, este Pleno observa que tales porciones normativas resultan violatorias del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

142. Lo anterior, toda vez que, por un lado, el supuesto normativo contenido en el inciso a) del referido precepto delega un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades municipales para la determinación de lo que debe consistir un "uso indebido" de dispositivos electrónicos por parte de menores en espacios públicos, aunado a que, para este Pleno, no existe razonabilidad en una sanción de esa naturaleza, pues en todo caso queda a la libre discreción de los menores y, finalmente, de los padres o tutores la manera en que se utilicen los referidos dispositivos; y por otro, la descripción normativa que se contiene en el inciso b) del artículo en estudio no permite a las personas tener conocimiento suficiente de qué conductas podrían configurar como "deambular" en la vía pública, ello teniendo en cuenta que, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española el significado de *"deambular"* consiste en andar o caminar sin una dirección determinada, de modo que, por el simple hecho de que un menor camine en una calle o espacio público, sin una dirección conocida o determinada por la autoridad, la entidad municipal podrá establecer una sanción, lo cual, igualmente, carece de razonabilidad y produce inseguridad jurídica a las personas dada la amplitud del supuesto normativo.

143. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2922 y 71/2022,**[48] en la que se declaró la invalidez del artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022,

[48] **Acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2922 y 71/2022,** resuelta 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo", respecto de declarar la invalidez del artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformado mediante los decretos publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

la cual preveía como falta administrativa el *"deambular en la vía pública (sospechoso)"*.

144. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos **45, fracción XIII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula; **55, fracción V,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tilquiápam, Distrito de Ocotlán; **100, inciso d), fracción XXI,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro; **42, fracciones II, en la porción normativa "*y verbal*" y III,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán; **81, fracción XII,** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán; **94, fracción III, incisos a) y b),** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula; **79, fracciones III y IV,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán; **52, fracción IV, en la porción normativa "*con palabras altisonantes, denigrantes o*"**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán; **43, fracción II,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; **108, fracción XI,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec; y **99, fracción IV, en la porción normativa "*Insultos y*"**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, todos del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

145. Estas consideraciones son **obligatorias** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales.

VI.5.2. Atentar contra la moral y las buenas costumbres

146. En este apartado se analiza la constitucionalidad del **artículo 94, fracción IX,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para 2023, impugnado por la accionante, el cual prevé como falta administrativa el supuesto: "***Por faltas a la moral***", que amerita una multa de quinientos pesos ($500.00).

147. Al respecto, es preciso mencionar que en la referida **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,** este Pleno ha reconocido la validez[49] de supuestos normativos que sancionaban con multa el alterar la moral y las buenas costumbres, así como la paz, tranquilidad u orden públicos en la jurisdicción municipal.

148. Se observó que este Máximo Tribunal desde la quinta época ha reconocido que, dado el carácter variable de la noción de "buenas costumbres" y de "moral pública", según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público.

149. En ese sentido, a falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, el juez tiene la obligación de interpretar lo que el común de la gente entiende por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas; sin embargo, **ello no significa que se atribuya una facultad omnímoda y arbitraria,** pues no se debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo con el principio ya enunciado, de la moralidad media que impera en un momento dado en la sociedad y en relación con las constancias de autos.

150. Son aplicables al respecto los criterios sustentados por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, contenidos en las tesis siguientes:

[49] **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,** resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en su parte 3, denominada "Por alterar el orden, la paz, la tranquilidad y la salud públicas, así como la moral y las buenas costumbres", consistente en reconocer la validez de los preceptos analizados en las porciones respectivas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra".

"MORAL PÚBLICA Y BUENAS COSTUMBRES, ULTRAJES A LAS. La facultad de declarar que un hecho es o no delito e imponer las penas consiguientes, es propio y exclusivo de la autoridad judicial, conforme al artículo 21 constitucional, y tal facultad no puede ser restringida o invalidada por el hecho de que una dependencia administrativa haya consentido en la distribución de una revista, de que la naturaleza de esta, pudo sufrir cambios radicales o transformaciones, desde el punto de vista moral, a partir de la fecha del registro hasta la de la comisión del delito de ultrajes a la moral pública o a las buenas costumbres. Por otra parte, la calificación de que una revista sea obscena, cae bajo la apreciación del Juez de los autos, sin que sea necesario que haya una prueba especial y directa, encaminada a establecer ese extremo; pues, siendo obsceno lo contrario al pudor, al recato o al decoro, el Juez está capacitado para determinar si ese es el carácter de la revista distribuida y hecha circular por el acusado, por presumirse, fundadamente, que posee el sentimiento medio de moralidad que impera en un momento dado en la sociedad, y tal apreciación no puede violar garantías, a menos que esté en contraposición con los datos procesales. Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los Jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, tiene el Juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entienden por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. Es el concepto medio moral el que debe servir de norma y guía al Juez, en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno. Por tanto, no es la opinión de unos peritos, que no los puede haber en esta materia, la que debe servir de sostén a un fallo judicial, ni es la simple interpretación lexicológica, el único medio de que se puede disponer para llegar a una conclusión; debe acudirse, a la vez, a la interpretación jurídica de las expresiones usadas por el legislador y a la doctrina, como auxiliares en el ejercicio del arbitrio judicial que la ley otorga a los Jueces y tribunales. En suma, a pesar de que no existe una base o punto de partida invariable para juzgar en un momento dado, doble lo que es moral o inmoral, contrario a las buenas costumbres o afín a ellas, si se cuenta con un procedimiento

apropiado para aplicar la ley y satisfacer el propósito que ha presidido la institución de esa clase de delitos. Esto no significa que se atribuya a los Jueces una facultad omnímoda y arbitraria, como toda función judicial, la de aplicar las penas debe sujetarse a determinadas reglas y el juzgador no debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo con el principio ya enunciado, de la moralidad media que impera en un momento dado en la sociedad y en relación con las constancias de autos, pues de otra manera incurriría en violaciones de garantías la sentencia que declara que se comprobó el cuerpo del delito que sanciona el artículo 200 del Código Penal, al haber distribuido, el acusado, una revista cuyos ejemplares contienen grabados y leyendas que, atendiendo a la opinión corriente que en materia de moral priva en nuestro medio, son de la clase de obras que nuestra sociedad rechaza y estima como disolventes de las costumbres y hábitos sociales, si el tema que inspira dichos grabados y leyendas, tiende a exaltar hasta un grado morboso y como tendencia exclusiva de la publicación la convivencia sexual y, en ocasiones, hasta el comercio carnal."[50]

"ULTRAJES A LA MORAL, PÚBLICA O A LAS BUENAS COSTUMBRES. Como la ley deja a la estimación subjetiva del juzgador, calificar si un hecho constituye un ultraje a la moral pública o a las buenas costumbres, y no establece bases para fijar esos conceptos, que forman la esencia misma de las transgresiones criminales a que se refieren los artículos 200 de la ley subjetiva penal, y 2o. fracción III, y 32, fracción II, de la Ley de Imprenta, es preciso resolver esa cuestión de acuerdo con las enseñanzas de los tratadistas, de cuya doctrina se llega a la conclusión de que el delito de referencia consiste, en concreto, en el choque del acto incriminado con el sentido moral público, debiendo contrastar el hecho reputado criminoso con el estado moral contemporáneo de la sociedad en que pretende haberse cometido el delito, y aun cuando existe en la actualidad un relajamiento en las costumbres, ya que a diario circulan a la luz pública impresos o dibujos pornográficos, y así en las diversiones públicas se presentan escenas que, por su sentido, que quiere hacerse encubierto, pero que a todas luces es perceptible para toda clase de personas

[50] Tesis de rubro: "MORAL PÚBLICA Y BUENAS COSTUMBRES, ULTRAJES A LAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LVI, página 133, registro 310389.



salidas de la pubertad, sugieren en el espectador ideas de actos de la vida íntima, sin que se levanten protestas y las autoridades inspectoras no creen llegado el caso de intervenir, y fundándose en éstos, pudiera objetarse que unos dibujos objetos del delito no causarían ya alarma alguna en el sentido moral público, por la diferente relación en que actualmente se encuentran los dos términos aludidos, acto incriminado y sentido moral social, debe estimarse que ese cambio del nivel moral en las costumbres, es quizá transitorio y que, por otra parte, en situación tan delicada, corresponde a los tribunales aplicar las leyes vigentes a hechos que, todavía dentro del conjunto de las ideas dominantes pueden reputarse inmorales, aun cuando no puedan prestar su autoridad para la conservación de un alto nivel moral social sino en aquellos casos en que su intervención es requerida por la consigna que le hagan las autoridades administrativas, especialmente el Ministerio Público, a quien compete, conforme al artículo 21 de la Constitución Federal, el ejercicio de la acción penal."[51]

151. Ahora, al resolver el **amparo directo 23/2013,** en sesión de veintiuno de agosto de dos mil trece, la Primera Sala sostuvo que lo que debe entenderse por "moral" o por "buenas costumbres", no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral "pública", entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término "moral" o "buenas costumbres" en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente.

152. De lo anterior derivó el criterio contenido en la tesis **1a. L/2014 (10a.),**[52] de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA

[51] Tesis de rubro: "ULTRAJES A LA MORAL, PÚBLICA O A LAS BUENAS COSTUMBRES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XXXIX, página 2353, registro 313285.
[52] **Tesis 1a. L/2014 (10a.),** cuyo texto es el siguiente: "Si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información 'el ataque a la moral', y que el Código Civil para el Distrito Federal en su

EN QUE LA 'MORAL' O 'LAS BUENAS COSTUMBRES', PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES."

153. Por otra parte, este Alto Tribunal también ha sostenido que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, **cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos.**

154. En estos casos, el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve

artículo 1830, define ese hecho ilícito como aquel contrario a las leyes de orden público o a las 'buenas costumbres', también lo es que los límites a aquéllos constituyen la excepción a la regla y, como tales, deben interpretarse en forma restrictiva. Así, atendiendo al carácter abstracto e indefinido que tienen los conceptos de 'moral' y 'buenas costumbres', así como a su mutabilidad, porque cambian constantemente desde una perspectiva social y de persona a persona, debe determinarse la medida y el alcance en que éstos pueden constituir restricciones legítimas a la libertad de expresión y el derecho a la información. Entonces, con base en la doctrina desarrollada por este alto tribunal, las restricciones a los derechos fundamentales no deben ser arbitrarias, sino que deben perseguir finalidades constitucionalmente válidas, ser necesarias para su consecución y proporcionales, esto es, la persecución de ese objetivo no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de los otros derechos fundamentales. Ahora bien, lo que debe entenderse por 'moral' o por 'buenas costumbres', no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral 'pública', entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término 'moral' o 'buenas costumbres' en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente; sin embargo, ha agregado que toda restricción a la libertad de expresión no sólo debe justificarse en la protección de un objetivo legítimo –la moral pública–, sino que también debe acreditarse que la medida sea necesaria para lograr ese objetivo. Asimismo, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión no deben de aplicarse de modo que fomenten el prejuicio y la intolerancia, sino que deben protegerse las opiniones minoritarias, incluso aquellas que incomoden a las mayorías. Por lo tanto, debe distinguirse entre el fomento a la conducta inmoral, que puede ser un motivo legítimo para la aplicación de restricciones, y la expresión de opiniones disidentes o la ruptura de tabúes. En conclusión, la determinación del concepto de 'moral' o 'buenas costumbres', como límite a los derechos a la libertad de expresión y de información, no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo determinado, sino que debe quedar plenamente justificada, sin limitarlos innecesariamente.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, febrero de 2014, tomo I, página 672, registro 2005536.

en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.

155. Lo anterior tiene sustento en la **jurisprudencia 1a./J. 1/2006,**[53] de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."

156. Atendiendo a los criterios expuestos, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas que establecen sanciones por atentar contra la moral y las buenas costumbres **resultan constitucionales** en la medida en que para su concreción la autoridad correspondiente deberá fundar y motivar las circunstancias particulares del caso y atendiendo, además, a las condiciones sociales en que se desenvuelven los hechos respectivos, a fin de establecer el motivo de la falta respectiva y su consecuente sanción al infractor, atendiendo a los mandatos exigidos por el artículo 16 constitucional.

[53] **Jurisprudencia 1a./J. 1/2006,** de texto: "Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, registro 175902.

157. Es preciso recordar que la traslación de los principios penales sustantivos a la materia administrativa sancionadora es una cuestión de grado, que se realiza con matices o modulaciones, teniendo en cuenta que, en el caso que nos ocupa, se trata de normas que tienen como finalidad permitir la sana convivencia entre los ciudadanos de una municipalidad en un momento determinado, de modo que su aplicación no puede tener la misma exigencia o aplicación a aquella que existe en la materia penal debido, precisamente, a su naturaleza gravosa.[54]

158. Considerar lo contrario dejaría en un vacío abstracto la aplicación de los conceptos referidos en cualquier ámbito del derecho, por lo que debe reconocerse que la percepción transitoria en los cambios del nivel moral y de las costumbres en una sociedad, corresponde identificarlas a los operadores jurídicos al momento de aplicar las leyes vigentes a hechos que, dentro del conjunto de ideas dominantes en una sociedad, los llenan de contenido.

159. No obstante lo señalado en los párrafos que preceden, en suplencia de lo alegado por la accionante y atento a lo dispuesto en el artículo 71 de la

[54] Es aplicable el criterio del Tribunal Pleno contenido en la jurisprudencia **P./J. 99/2006,** de rubro y texto: "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. 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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, registro 174488.

Ley Reglamentaria de la materia, el cual faculta a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial, este Pleno observa que el artículo **94, fracción IX,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para 2023, impugnado por la accionante, resulta **inconstitucional** por establecer una **multa fija** de quinientos pesos ($500.00).

160. Este tipo de normas transgreden el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida en que no permiten a la autoridad facultada para imponerlas llevar a cabo una graduación de la sanción, pues no tiene posibilidad de determinar en cada caso su monto o cuantía teniendo en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho y de ahí, establecer la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

161. En efecto, este Alto Tribunal ha sostenido en diversos precedentes que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Al respecto, es aplicable la **jurisprudencia P./J. 9/95,**[55] sustentada por el Pleno de este Tribunal Constitucional, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE."

[55] **Jurisprudencia P./J. 9/95,** de texto: "De la acepción gramatical del vocablo ‘excesivo’, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo II, julio de 1995, página 5, registro 200347.

162. En ese sentido, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberán considerarse, entre otras cuestiones, la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor o la gravedad del ilícito.

163. Por tanto, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias particulares del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que, de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso arbitrario y un tratamiento desproporcionado a los infractores.

164. Corroboran lo anterior, las **jurisprudencias P./J. 102/99,**[56] de rubro: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES." y **P./J. 17/2000,**[57] de rubro: "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS

[56] **Jurisprudencia P./J. 102/99,** de texto: "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, página 31, registro 192858.

[57] **Jurisprudencia P./J. 17/2000,** de texto: "El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, marzo de 2000, página 59, registro 192195.

ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA."

165. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 94, fracción IX,** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

166. Estas consideraciones **no son obligatorias,** al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra de las consideraciones y por razones distintas y los señores Ministros Aguilar Morales y González Alcántara Carrancá votaron por razones diferentes.

VII. EFECTOS

167. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos y fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen 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 producirán sus efectos.

168. Atento a ello, se declara la invalidez de los preceptos precisados en el apartado VI de este fallo y, 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, la declaratoria de invalidez decretada **surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.**

169. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta 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.

170. Asimismo, **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.

171. Las consideraciones relacionadas con el momento en que surten efectos las declaratorias de invalidez y la notificación a los Municipios involucrados son **obligatorias,** 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

172. Las consideraciones relativas a la exhortación al Congreso local son **obligatorias,** al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

VIII. DECISIÓN

173. 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** de los artículos 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro, 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, 61, fracciones I y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, 51, fracciones I y VI, y 81, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pluma Hidalgo, Distrito de Pochutla, 47, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, 100, inciso d), fracciones XIII, XVI, XXI, XXXI y

XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, 56, fracción I, y 94, fracciones III, incisos a) y b), y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, 46, fracciones I, en su porción normativa "y copias certificadas", y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, 60, fracción I, y 99, fracción IV, en su porción normativa "Insultos y", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, 63, fracciones I y VIII, y 108, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, 79, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán, 23, fracción I, y 42, fracciones II, en su porción normativa "y verbal", y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, 55, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tilquiápam, Distrito de Ocotlán, 35, en su porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales | 5.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca, 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapan, 43, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, 54, fracciones XI, XII y XIII, y 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam, 52, fracción IV, en su porción normativa "con palabras altisonantes, denigrantes", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, 47, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y 23, fracción II, y 45, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de mayo de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos 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 S*emanario 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 53, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro, 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, 61, fracciones I y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pluma Hidalgo,

Distrito de Pochutla, 47, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, 46, fracciones I, en su porción normativa "y copias certificadas", y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, 60, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, 63, fracciones I y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, 35, en su porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales | 5.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca, 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapan, 54, fracciones XI, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, 47, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y 23, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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 separándose de los párrafos del 69 al 75, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Multas por mendigar habitualmente y dormir en lugares públicos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, y 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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 VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas 3 y 4, denominados, respectivamente, "Multa por jugar en espacios públicos" y "Multas por usar disfraces", consistentes en declarar la invalidez del artículo 100, inciso d), fracciones XIII y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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 con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5.1, denominado "Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad", consistente en declarar la invalidez de los artículos 81, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, 100, inciso d), fracción XXI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, 94, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, 99, fracción IV, en su porción normativa "Insultos y", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, 108, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, 79, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán, 42, fracciones II, en su porción normativa "y verbal", y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, 55, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tilquiápam, Distrito de Ocotlán, 43, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, 52, fracción IV, en su porción normativa "con palabras altisonantes, denigrantes", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán, y 45, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diferentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales por razones distintas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5.2, denominado "Atentar contra la moral y las buenas costumbres", consistente en declarar la invalidez del artículo 94, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá 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, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 3) ordenar notificar 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.

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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

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, 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 la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 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 10 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 135/2023.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el cinco de diciembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno analizó diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, mediante las cuales se establecían cobros por servicios, así como multas por la comisión de determinadas conductas.

2. En el presente voto concurrente, me permitiré sintetizar las consideraciones que sostienen la sentencia aprobada, para después exponer la razón en la que apoyo mi criterio en relación con uno de los temas analizados, donde, si bien acompaño la conclusión alcanzada consistente en invalidar la norma, parto de una consideración diversa; finalmente, haré una precisión en cuanto a los efectos del fallo.

I. Consideraciones de la sentencia

3. El Tribunal Pleno invalidó las normas analizadas en el apartado **VI.1. Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples,**



certificadas y certificaciones de documentos, porque las cuotas previstas resultaban desproporcionales al no guardar una relación con el gasto que efectuó el Municipio para prestar el servicio.

4. En el apartado **VI.2. Multas por mendigar habitualmente y dormir en lugares públicos,** se invalidaron los artículos analizados por tratarse de multas que discriminan indirectamente, porque pasaban por alto las condiciones particulares de las personas que se ven en la necesidad de mendigar o pernoctar en la vía pública.

5. Luego, en los apartados **VI.3. Multa por jugar en espacios públicos** y **VI.4. Multas por usar disfraces,** se invalidaron las normas por transgredir el principio de seguridad jurídica al resultar ambiguas y generar incertidumbre en la calificación de la conducta. Aunado a que, respecto al uso de disfraces, lo anterior generaba también una transgresión a la libertad de expresión.

6. En el apartado **VI.5. Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada,** el Tribunal Pleno invalidó las normas que sancionaban gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, por generar incertidumbre jurídica al dejar un amplio margen de apreciación a la autoridad para determinar la conducta. Además, invalidó las sanciones a padres y/o tutores de menores de edad por el uso indebido de dispositivos electrónicos y permitirles deambular sin su presencia, toda vez que se consideró que se trataba de normas que transgredían la seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad.

7. Asimismo, en el mencionado apartado, el Tribunal Pleno analizó la sanción por "faltas a la moral" y, con base en precedentes, adujo que la norma no era inconstitucional porque el legislador puede hacer uso de conceptos indeterminados cuya aplicación depende de la apreciación del caso concreto, por lo que no se transgredía la seguridad jurídica. No obstante, en aplicación de la suplencia, se determinó invalidar la norma por contener una multa fija contraria al artículo 22 constitucional.

8. Finalmente, en los efectos se estableció el momento en que surtirán efectos las declaratorias de invalidez, se exhortó al Congreso del Estado de Oaxaca para que se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad y se ordenó notificar la sentencia a los Municipios involucrados.

II. Razones del voto concurrente

9. En general estuve de acuerdo con la propuesta que se nos presentó, sin embargo, en el apartado **VI.5. Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada,** en el subtema **VI.5.2. Atentar contra la moral y las buenas costumbres,** estuve con la propuesta de invalidar la norma analizada, pero me separé de las consideraciones.[1]

10. En mi opinión, no resultaba necesario suplir la deficiencia del concepto de invalidez para arribar a la inconstitucionalidad de la norma pues, desde mi perspectiva, la sanción por "faltas a la moral" es un supuesto ambiguo y violatorio del principio de taxatividad, aplicado de forma modulada al derecho administrativo sancionador.

11. Lo anterior, ya que los gobernados se encuentran imposibilitados para conocer con claridad cuáles son las conductas que pueden encuadrar en la hipótesis normativa, y, en consecuencia, hacerse acreedores a una sanción administrativa.

12. Esta postura la he sostenido en casos similares, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 94/2020, donde se impugnaron las leyes de ingresos de diversos municipios del Estado de Coahuila. En lo que interesa, una de las normas ahí cuestionadas imponía sanciones por "faltas a la moral",[2] de cuyo reconocimiento de validez me separé.

13. Finalmente, en la parte de los efectos del fallo, como en otros asuntos de vigencia anual, anuncié que me separaba de exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca, pues considero que es suficiente solo vincularlo, tal como se hacía en precedentes.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[1] La norma en cuestión era el artículo 94, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, que disponía como falta administrativa el supuesto: "Por faltas a la moral", el cual ameritaba una multa de $500.00 pesos.

[2] Se trataba del artículo 46, numeral 3, de la ley de ingresos del municipio de Viesca, que establecía una sanción por "faltas a la moral", de 1 a 4 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN ESTATAL DE 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 ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LA REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CUANDO SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO QUE PUEDE SER ANALIZADO MEDIANTE ESE MEDIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

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. 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. CUANDO LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA NO ES ESPECÍFICA O EXCLUSIVA PARA ESTOS GRUPOS, SU

INCUMPLIMIENTO NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY, PERO SÍ DE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE SE HAYAN REALIZADO CINCO FOROS REGIONALES Y RECIBIDO OBSERVACIONES, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO UNA CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, TODA VEZ QUE NO CUMPLEN CON LOS CRITERIOS DEFINIDOS EN LA MATERIA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DEL CAPÍTULO VIII, DENOMINADO "EDUCACIÓN INCLUSIVA", QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 43 AL 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 0671, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL CAPÍTULO VIII, DENOMINADO "EDUCACIÓN INCLUSIVA", QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 43 AL 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 0671, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. IMPLICA EL RESPETO DE LA DIGNIDAD DE ESTOS GRUPOS PARA QUE ELLOS DETERMINEN CUÁL ES LA FORMA IDEAL PARA QUE SE LES GARANTICE SU EDUCACIÓN.

XI. 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 CAPÍTULO VIII, DENOMINADO "EDUCACIÓN INCLUSIVA", QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 43 AL 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO

DE SAN LUIS POTOSÍ, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 0671, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES, Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL CAPÍTULO VIII, DENOMINADO "EDUCACIÓN INCLUSIVA", QUE COMPRENDE LOS ARTÍCULOS DEL 43 AL 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 0671, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2023. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ. 13 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de San Luis Potosí promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0671, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en el Periódico Oficial de la entidad, 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 de Justicia de la Nación debe resolver si la ley impugnada es constitucional o si transgredió el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas en términos de lo dispuesto por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno	9
III.	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9
IV.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia y no se advierten de oficio.	11
V.	**ESTUDIO DE FONDO**		14
	A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad	Se reiteran los precedentes de este Alto Tribunal en relación con la obligación de los poderes legislativos de consultar a las personas con discapacidad previo a la emisión de normas que son susceptibles de afectarles.	15
	B. Estudio de constitucionalidad de la ley impugnada	El Capítulo VIII "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de San Luis Potosí es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que el Congreso local tenía la obligación de consultarles. Del proceso legislativo se desprende que hizo una "consulta", sin embargo, no cumple con el estándar de este Alto Tribunal, por lo que se declara su invalidez.	22
VI.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se declara la invalidez del Capítulo VIII denominado "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformada mediante Decreto 0671 publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.	40

	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso.	41
	Vinculación al Congreso	Se vincula al Congreso para que dentro del plazo referido lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad y emita la legislación correspondiente.	41
VII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y fundada.** SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** del Capítulo VIII denominado "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí. TERCERO.—Surtirá **efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos al Congreso, en la inteligencia de que, previa consulta, debe legislar en la materia. **CUARTO. Publíquese**.	42

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 67/2023, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0671, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial de la entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Publicación del Decreto. El dieciséis de enero de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad en Decreto 0671 mediante el cual

se reforman los Capítulos VI, "Educación Indígena" (artículos 38 a 40), y VIII, "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

2. Presentación de la demanda. Por oficio presentado el quince de febrero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Giovanna Itzel Argüelles Moreno, en su carácter de Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, promovió acción de inconstitucionalidad **únicamente en contra del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación de la entidad,** reformado por el Decreto citado en el párrafo anterior.

3. Artículos constitucionales violados. En la demanda, la accionante señaló como preceptos constitucionales y convencionales vulnerados los artículos 1o. de la Constitución Política del país; 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.

4. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) El Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí debe declararse inválido al vulnerar el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, con base en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.[1]

[1] "**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."

b) La legislación impugnada tiene el objeto de impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con discapacidad, mediante la protección de sus derechos y necesidades en materia de educación, por lo que, al estar dirigida a este grupo, el Congreso de San Luis Potosí tenía la obligación de consultarles. Sin embargo, del análisis del proceso legislativo se advierte que no se cumplió con el estándar establecido por este Alto Tribunal.

c) El Decreto impugnado tuvo como objetivo dar cumplimiento a la acción de inconstitucionalidad 179/2020,[2] en la que este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI "Educación Indígena" (artículos 38 a 40) y del Capítulo VIII, "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí y ordenó, previa consulta a las personas con discapacidad, legislar en la materia. En ese sentido, en el Dictamen que obra en la Gaceta Parlamentaria de la Sexagésima Tercera Legislatura, se da cuenta de que se llevó a cabo un proceso de consulta, consistente en cinco foros regionales.

d) Del proceso legislativo se desprende que el veintidós de agosto de dos mil veintidós, el Congreso de San Luis Potosí publicó en el Periódico Oficial de la entidad una convocatoria a las personas con discapacidad para participar en cinco foros regionales, supuestamente con la participación de mil doscientas veinticuatro opiniones y propuestas, en cuatro regiones del estado. Todos ellos con una única sede por foro y con duración de un solo día. Asimismo, se abrió un espacio digital para que las personas con discapacidad enviaran sus opiniones y propuestas.

e) Los foros realizados por el Congreso no cumplen con los parámetros que deben observarse para considerar válida la consulta, pues la convocatoria no se emitió con las condiciones de accesibilidad necesarias para garantizar que

[2] Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. En la ejecutoria, el Tribunal Pleno también declaró la invalidez del Capítulo VI "Educación Indígena" (artículos 38 a 40), no obstante, la Comisión accionante únicamente impugna el Capítulo VIII "Educación Inclusiva".

las personas con distintas discapacidades pudieran acudir y participar. Tampoco consta la organización y colaboración previa que mantuvo la legislatura con otras instituciones municipales y estatales con organizaciones de la sociedad civil.

f) La supuesta consulta **no fue pública, abierta y regular** toda vez que no se sabe cuáles fueron las reglas, plazos, procedimientos o términos que se establecieron para que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan pudieran participar en el proceso.

g) No fue estrecha ni con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad ya que en el Dictamen sólo se señala que existieron opiniones, pero no especifica cuáles fueron las organizaciones que participaron, si fueron de o para personas con discapacidad y cuántas opiniones fueron vertidas directamente por estas personas. De conformidad con la Observación General no. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se debe tener la certeza de que esas organizaciones realmente son de y para personas con discapacidad, a fin de determinar si fueron debidamente representadas.

h) Los foros **no fueron accesibles,** pues no se tiene certeza sobre si se realizaron en un lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y en lenguaje claro o en formatos digitales accesibles.

i) La consulta **no fue informada, significativa, con participación efectiva y transparente,** pues del proceso legislativo no consta que la personas u organizaciones de la sociedad civil estuvieran enteradas de la naturaleza y de las consecuencias de su participación, no se advierte cuál fue la conclusión a la que se llegó ni si fue oportunamente debatida. Por lo tanto, el capítulo impugnado debe invalidarse.

5. Registro y turno. El siete de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 67/2023 y turnó el asunto a la Ministra

Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. Admisión y trámite. Mediante proveído de veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les requirió sus respectivos informes. Asimismo, ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial conviniera.

7. Informe del Poder Ejecutivo de San Luis Potosí. Mediante escrito presentado el nueve de mayo de dos mil veintitrés, Rodrigo Joaquín Lecourtois López, Consejero Jurídico del Estado de San Luis Potosí, rindió informe en los términos siguientes:

a) La acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse toda vez que se actualizan las causales de improcedencia previstas en las fracciones IV y VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia. Ello, pues el Decreto 0671 impugnado surgió como resultado del cumplimiento de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 179/2020, lo que demuestra claramente que se siguieron los criterios establecidos por la Suprema Corte para la realización de las consultas.

b) La demanda se presentó fuera de los plazos establecidos por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,[3] ya que el momento procesal oportuno precluyó al momento de tramitar la acción de inconstitucionalidad 179/2020 ya que el decreto impugnado se desprende de su cumplimiento.

c) Es cierto que el Poder Ejecutivo de la entidad promulgó y publicó el Decreto 0671 en la página oficial del Periódico Oficial del Gobierno del Estad

[3] "**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, ..."

"Plan de San Luis", de conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución Política del estado.

d) La normatividad impugnada no viola de manera directa o indirecta derechos fundamentales.

8. Informe del Poder Legislativo de San Luis Potosí. Por escrito presentado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, la Diputada Cinthia Verónica Segovia Colunga, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de San Luis Potosí, rindió informe en los términos siguientes:

a) Contrario a lo señalado por la Comisión accionante, la convocatoria para que las personas con discapacidad y las organizaciones relacionadas emitieran opiniones respecto a la Ley impugnada, se realizó de manera pública, oficial e inclusiva, con una difusión en formato braille, lectura fácil, lengua de señas y materiales audiovisuales, por lo que las propuestas a legislar sí se hicieron del conocimiento oportuno de las personas con diferentes discapacidades.

b) Si bien la información oficial del proceso de consulta a personas con discapacidad ya no se encuentra en la página oficial del Congreso lo cierto es que, de las pruebas aportadas en el informe, se desprende que esta fue previa, pública, abierta, regular, estrecha, con participación permanente y directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente, por lo que se cumple con el estándar de este Alto Tribunal y del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

9. 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. Cierre de instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cuatro de julio de dos mil veintitrés, se cerró la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

11. 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, inciso g), de la Constitución Política del país y 10, fracción I,[4] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[5] Lo anterior porque la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí planteó la posible contradicción entre el Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación de San Luis Potosí y la Constitución Política del país, así como con los tratados internacionales.

II. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país, el plazo para promover la 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.[6]

---

[4] "**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; ..."

[5] "**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; ..."

[6] "**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."

13. En este caso, el Decreto 0671, mediante el cual se reforma el Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí se publicó en el Periódico Oficial de la entidad **el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.**

14. Por lo tanto, **el plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **transcurrió del diecisiete de enero al quince de febrero de dos mil veintitrés.**

15. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el último día del plazo, es decir, el **quince de febrero de dos mil veintitrés,** su interposición resulta **oportuna.**

III. LEGITIMACIÓN

16. Este Tribunal Pleno advierte que la acción de inconstitucionalidad **se promovió por parte legitimada.**

17. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país dispone que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que considere violatorias de derechos humanos.

18. En el caso, este requisito se cumple ya que la Comisión accionante impugnó el Decreto 0671, en el que se reforma el Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, por falta de consulta a personas con discapacidad.

19. Asimismo, se cumple con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,[7] pues la demanda fue presentada por

[7] "**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.

Giovanna Itzel Argüelles Moreno, en su carácter de Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno emitido por el Congreso de la entidad, suscrito por la Primera y la Segunda Secretarias del órgano legislativo.[8]

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

21. En su informe, el Poder Ejecutivo de San Luis Potosí señala que se actualizan las causales de improcedencia previstas en las fracciones IV y VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia,[9] pues el Decreto 0671 mediante

---

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"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. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[8] **Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí**
"**Artículo 26. La Comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones:**
"...
"VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105 fracción II inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[9] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"IV. Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

el cual se reforma el Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de la entidad, **se emitió en cumplimiento a la ejecutoria de la diversa acción de inconstitucionalidad 179/2020.**[10] Además, alega que la demanda se presentó fuera del plazo establecido para tal efecto puesto que el decreto impugnado deriva del cumplimiento de la resolución emitida en la citada acción de inconstitucionalidad 179/2020, por tanto, **la oportunidad precluyó al tramitarse aquella demanda.**

22. Este Tribunal Pleno considera que **no le asiste razón** a la autoridad, en tanto que la emisión del Decreto impugnado constituye un nuevo acto legislativo, susceptible de controvertirse por la accionante, tal y como se explica a continuación.

23. El veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 179/2020,** en la que declaró la invalidez del Capítulo VIII, "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado el catorce de mayo de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la entidad.

24. En el tercer resolutivo de dicha ejecutoria se señaló que la declaratoria de invalidez **surtiría sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí.** Por lo tanto, se vinculó al Congreso para que en dicho plazo legislara en materia de educación inclusiva, previa consulta a las personas con discapacidad, de conformidad con los parámetros ahí establecidos.

25. Al respecto, **la notificación se realizó el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno,** por lo que **el plazo de dieciocho meses feneció el veinticinco**

[10] Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. En la ejecutoria, el Tribunal Pleno también declaró la invalidez del Capítulo VI "Educación Indígena" (artículos 38 a 40), no obstante, la Comisión accionante únicamente impugna el Capítulo VIII "Educación Inclusiva."

de noviembre de dos mil veintidós, fecha en la que **dicho Decreto dejó de tener vigencia.**

26. Ahora bien, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo se deben reunir los siguientes dos aspectos: ***a)*** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y ***b)*** que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, que realmente se haya generado un cambio en el sentido normativo (criterio material).

27. El *Decreto 0671* impugnado cumple con dichos requisitos, pues el Congreso potosino llevó a cabo todo un proceso legislativo en el que se agotaron las etapas de iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación, en el que se reformó el Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí. Ello, con independencia de la valoración que se hace en el siguiente apartado sobre la consulta a las personas con discapacidad.

28. Por ende, si *el Decreto* **se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de enero de dos mil veintitrés,** es claro que se trata de un nuevo acto legislativo que puede ser analizado mediante esta acción de inconstitucionalidad.

29. El hecho de que las normas hayan sido emitidas en cumplimiento a una resolución de este Tribunal Pleno no es impedimento para considerar que es un nuevo acto legislativo, pues basta acreditar que se haya llevado a cabo un proceso legislativo y que la modificación normativa sea sustancial. Es decir, la materia del cumplimiento de la acción de inconstitucionalidad se agota cuando se acredita que se emitió un nuevo decreto.

30. Lo anterior se ve robustecido con que en la exposición de motivos del Decreto 0671 impugnado se señala que, derivado de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 179/2020, los artículos que integran el Capítulo VIII, referente a la Educación Inclusiva, "actualmente están tácitamente derogados, y son inaplicables para dar certeza jurídica a este marco legal".

31. Similares consideraciones se sostuvieron por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 255/2020,[11] 274/2020[12] y 113/2022.[13]

V. ESTUDIO DE FONDO

32. En sus conceptos de invalidez, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí alegó que la reforma del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva" (que comprende los artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0671, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de la entidad, vulnera el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

33. Por lo tanto, corresponde a este Tribunal Pleno determinar si el citado Capítulo VIII es constitucional o si, por el contrario, debe declararse su invalidez.

34. Por lo tanto, a fin de dar contestación al concepto de invalidez, por cuestión de metodología, el estudio se divide en dos apartados:

A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.

B. Estudio de constitucionalidad de la ley impugnada.

---

[11] Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

[12] Resuelta en sesión de seis de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, Ministro Pérez Dayán.

[13] Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández.

A. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO A LA CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

35. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a las autoridades mexicanas a consultar a las personas con discapacidad, incluidos los niños, ya sea de forma directa o a través de las organizaciones que las representan, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

36. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015,**[14] el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esas personas.

37. En dicho precedente, este Alto Tribunal 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 a los derechos humanos de personas con discapacidad, además de que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

[14] 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, 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, Piña Hernández y Ministro Aguilar Morales votaron en contra.

38. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016,**[15] 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.

39. 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 los grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.[16]

40. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018,**[17] 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.

41. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad para 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 sujetos pasivos 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.

42. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,**[18] esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las

[15] Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.
[16] Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.
[17] 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.
[18] Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con síndrome de Down, ni con las organizaciones que conforman o con las que las representan.

43. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional de consultar a las personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos 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 la 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, debe garantizarse 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 lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible 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 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 la iniciativa 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 comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y las consecuencias de la decisión que se pretende tomar.

e) Significativa. 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 y de las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y sea analizada 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 las barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones. Lo anterior, 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 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.

44. 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.

45. 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 las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo que implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

46. 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 las personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

47. 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.

48. De igual forma, en la **acción de inconstitucionalidad 179/2020,** este Alto Tribunal declaró la invalidez únicamente de los Capítulos VI, "Educación Indígena" (artículos 38 a 40), y VIII, "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0675 publicado el catorce de mayo de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de

la entidad, por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad.

49. Dicho criterio ha sido reiterado en las acciones en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020,[19] 214/2020,[20] 131/2020 y su acumulada 186/2020,[21] 121/2019,[22] 299/2020,[23] la 18/2021[24] y subsecuentes.

B. ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA

50. Como se señaló anteriormente, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí alega que el Decreto 0671 mediante el cual se reforma el Capítulo VIII, "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado vulnera el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, pues impacta directamente en sus derechos, por lo que el Congreso local tenía la obligación de realizar la consulta respectiva.

51. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad, antes descrito. Para ello, se analiza primero si la ley impugnada es susceptible de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad y, posteriormente, si el Congreso de San Luis Potosí realizó la consulta respectiva.

[19] 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.
[20] 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.
[21] 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.
[22] 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.
[23] 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 Guerreo.
[24] 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.

52. En el Estado de San Luis Potosí habita un gran número de personas con discapacidad. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 241,663 personas viven con discapacidad, de las cuales 67,657 es física; 60,739 visual; 33,950 auditiva; 28,872 motriz; 27,800 para recordar; y 22,645 para comunicarse.[25] Asimismo, el 11.9 % de la población estatal tiene alguna barrera para realizar alguna actividad cotidiana; 5.1 % tiene discapacidad y 1.4 % alguna "condición" mental. En total, 17.6 % de la población de la entidad se enfrenta a una barrera en sus actividades cotidianas.

53. Ahora bien, los artículos impugnados son del contenido siguiente:

Capítulo VIII
Educación Inclusiva

"**Artículo 43.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"**Artículo 44.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en todos los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones del Gobierno del Estado y los municipios, en el ámbito de su competencia, en la materia buscarán:

"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;

[25] INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020-San Luis Potosí, disponible en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_SLP.pdf*

"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 Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, o identidad de género, así como por sus características, necesidades, intereses, habilidades, estilos de aprendizaje, o si tienen alguna discapacidad entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad; tales como adaptación de mobiliario, rampas, pisos podotáctiles, timbres, alarmas, altura de escalones, pasamanos o barandales, de acuerdo a la Ley de la materia, e impulsar ante las instancias correspondientes los ajustes razonables del transporte escolar o público para personas con discapacidad.

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en el ámbito educativo y social."

"**Artículo 45.** En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los niños, niñas y jóvenes con discapacidad, o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación o aptitudes sobresalientes garantizando una educación inclusiva en todos los niveles y modalidades educativas

"Las autoridades educativas estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con discapacidad, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizajes diversos, realizarán lo siguiente:

"I. Prestar educación inclusiva en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer materiales accesibles para prestar educación inclusiva, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación inclusiva para apoyar a los educandos con alguna discapacidad, barreras en el aprendizaje y la participación o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran. Al efecto, deberán observarse los lineamientos que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial, que al efecto establezca la autoridad educativa federal y local.

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"Para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y que se cumpla con el principio de inclusión, deberán observarse los lineamientos con los criterios orientadores que al efecto emita la autoridad educativa federal y local."

"**Artículo 46.** Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas estatal y municipales, en el 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 con discapacidad;

"III. Asegurar que los educandos con discapacidad 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 barreras en el aprendizaje y la participación así como con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades, considerando al afecto, los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior que establezca la autoridad educativa federal y local.

"VI. Facilitar el aprendizaje de las diferentes lenguas originarias a efecto de atender a educandos de Educación indígena que presenten: discapacidad, barreras en el aprendizaje y la participación o aptitudes sobresalientes."

"**Artículo 47.** En el Sistema Educativo Estatal se atenderán, en lo conducente, las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, en la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, en (sic) Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el Estado de San Luis Potosí y en los demás ordenamientos jurídicos aplicables."

54. De lo anterior se advierte que el capítulo impugnado regula aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación a las personas con discapacidad

en San Luis Potosí. En particular, el artículo 43 señala que la educación inclusiva es el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, la permanencia, la participación y el aprendizaje del estudiantado para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. Además, se basa en la valoración de la diversidad.

55. El artículo 44 señala que la educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos, en especial de quienes están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para ello, establece una serie de acciones que el gobierno del Estado y los municipios deben realizar, como realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad consistentes en la adaptación de mobiliario, rampas, pisos podotáctiles, timbres, alarmas, altura de escalones, pasamanos o barandales, transporte escolar y público, así como el proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en el ámbito educativo y social.

56. Por su parte, el artículo 45 regula una serie de atribuciones para enfrentar barreras de aprendizaje, entre las que se encuentra el ofrecimiento de formatos accesibles para la prestación del servicio de educación especial, el establecimiento de un sistema de diagnóstico temprano y de atención especializada, la formación del personal docente a fin de que preste los apoyos requeridos por el estudiantado, entre otras.

57. El artículo 46 establece como garantías para la educación inclusiva, entre otras, facilitar el aprendizaje del sistema Braille, así como de otros medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos para las personas con discapacidad visual y facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas para las personas con discapacidad auditiva.

58. Finalmente, el artículo 47 señala que en el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en los ordenamientos jurídicos aplicables.

59. En síntesis, el Capítulo VIII, "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí establece una serie de acciones

que debe realizar la autoridad educativa para atender y garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Dichos artículos atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su situación.

60. En ese sentido, es claro que el capítulo impugnado **es susceptible de afectarles** al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos de las personas con discapacidad, en particular, su derecho a la educación, consagrado en el artículo 3o. de la Constitución Política del país. Por lo tanto, **el órgano legislativo local tenía la obligación de consultares en forma previa a la emisión del decreto impugnado.**

61. Sin que sea necesario analizar si los cambios afectan de manera positiva o negativa a dichos grupos, ya que como se señaló en el apartado anterior, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichas poblaciones para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta.

62. Ahora bien, del **análisis del proceso legislativo** que dio origen al Decreto 0671 que reformó el Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, se observa lo siguiente:

a) El seis de abril de dos mil veintidós, la Diputada Bernarda Reyes Hernández **presentó una iniciativa** con proyecto de decreto a fin de reformar el Capítulo VIII, "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, con el objetivo de dar cumplimiento a la acción de inconstitucionalidad 179/2020.

b) El once de abril de dos mil veintidós, en Sesión Ordinaria número 26, **se turnó la iniciativa** a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y a la Comisión de Asuntos Indígenas, con el número 1363.

c) El tres de agosto de dos mil veintidós, la Diputada Yolanda Josefina Cepeda Echavarría **presentó una iniciativa** con proyecto de decreto que reforma los artículos 43 a 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

d) Al día siguiente, en Sesión de la Diputación Permanente**, se turnó la iniciativa** la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; a la de Salud y Asistencia Social; así como a la de Derechos Humanos, con el número 2007.

e) El veintidós de agosto de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad la **Convocatoria a las personas con discapacidad, así como a organizaciones de y para personas con discapacidad**, **a emitir opiniones y propuestas en el proceso de estudio y análisis** de la iniciativa que plantea expedir la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí,[26] así como **la iniciativa que plantea reformar el capítulo relativo a la educación inclusiva de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.**

f) Del veinticuatro de agosto al seis de septiembre de dos mil veintidós, se abrió un periodo de **recepción de opiniones y propuestas** por parte de las personas con discapacidad.

g) El treinta y uno de agosto y el dos de septiembre se realizaron cinco **"Foros Regionales"** en los municipios de Matehuala, San Luis Potosí, Río Verde, Ciudad Valles y Tamazunchale.

h) El catorce de septiembre de dos mil veintidós se remitió a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Congreso de San Luis Potosí, el **"Informe de Resultados de la Consulta a Personas con Discapacidad en los temas: Reforma Político Electoral y Educación Inclusiva".**

i) El doce de enero de dos mil veintitrés, las Comisiones Educación Cultura Ciencia y Tecnología; Asuntos Indígenas; Salud y Asistencia Social; y Derechos Humanos **presentaron al Pleno del Congreso** el "Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma los Capítulos VI y VIII denominados 'Educación Indígena' y 'Educación Inclusiva' de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí".

[26] La expedición de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí no es materia de la presente acción de inconstitucionalidad. Dicha ley se analizó en la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022, resuelta por este Tribunal Pleno el once de julio de dos mil veintitrés y por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de ciertos artículos, por falta de consulta a las personas con discapacidad.

j) El dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en sesión extraordinaria, el Pleno del Congreso **discutió y aprobó el Dictamen** de Decreto y se ordenó remitir la Minuta al Gobernador de San Luis Potosí, para los efectos conducentes.

k) Ese mismo día, **se publicó el Decreto 0671** mediante el cual se reforman los Capítulos VI y VIII, denominados "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, en el Periódico Oficial de la entidad.

63. De lo anterior se observa que **en las fases del proceso legislativo supuestamente se introdujo la consulta exigida a las personas con discapacidad,** consistente en la realización de cinco foros regionales y la recepción de observaciones. Sin embargo, dicho ejercicio no puede considerarse como una consulta a las personas con discapacidad o a las organizaciones que las representan, pues **no cumple con los criterios definidos por este Alto Tribunal en la materia** (que fueron precisados previamente en el apartado de parámetro de regularidad constitucional).

64. Para explicar lo anterior, conviene señalar que la supuesta consulta **inició el veintidós de agosto de dos mil veintidós con la emisión de la "Convocatoria a las personas con discapacidad,** así como a organizaciones de y para personas con discapacidad, a emitir opiniones y propuestas en el proceso de estudio y análisis de la iniciativa que plantea expedir la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, así como la iniciativa que plantea reformar el capítulo relativo a la educación inclusiva de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí".[27]

[27] En este punto es importante señalar que la expedición de la Ley Electoral de la entidad no es materia de la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que no se hará referencia a la misma. Dicha ley se analizó en la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/202, resuelta el once de julio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández.
El Tribunal Pleno invalidó los artículos 131, segundo párrafo; 265, párrafo tercero, en su porción normativa *"una persona con discapacidad"*; 268, párrafo quinto, en su porción normativa *"una fórmula integrada por personas con discapacidad"*; 308, último párrafo; 347, fracción V; y 358, último párrafo, en su porción *normativa "personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales"* de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, por falta de consulta a las personas con discapacidad.

65. En la citada Convocatoria, se proporcionaron enlaces para descargar la iniciativa que planteaba reformar el capítulo relativo a la educación inclusiva de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí y se estableció como objetivo el generar un espacio de consulta y opinión para todas las personas con discapacidad y las asociaciones que las representan a efecto de elaborar un proyecto de reforma que abordara las necesidades y problemáticas de las mismas.

66. Asimismo, **se fijó un periodo de recepción de opiniones y propuestas que se llevaría a cabo del veinticuatro de agosto al seis de septiembre del dos mil veintidós,** en un horario de nueve a quince de lunes a viernes: i) por escrito o mediante dispositivo de almacenamiento electrónico presentadas en la oficina de la Diputación Permanente del Congreso del Estado; ii) través de correo electrónico; iii) por WhatsApp y telegram; iv) por la página oficial del Congreso; v) por Facebook; vi) por Instagram; y vii) por Twitter. Las cuales podían enviarse por dispositivos digitales, mensajes de voz, de texto o video.

67. Por otra parte, se señaló que se realizarían cinco foros regionales de consulta directa en donde se expondrían propuestas, opiniones y recomendaciones relacionadas con las iniciativas a consultar, en los municipios de Matehuala, San Luis Potosí, Río Verde, Ciudad Valles y Tamazunchale.

68. Del análisis de la información proporcionada por el Congreso local se desprende que la Convocatoria se emitió en spots de audio y televisión, de los cuales, tres eran spots de video con audio y con traducción en lenguaje de señas, un *spot* de audio en español y uno en lengua téenek. Sin embargo, no consta en qué medios de comunicación se transmitieron ni cuántas veces.

69. De igual forma, se observan diez videos en vivo transmitidos en el canal del Congreso del Estado de San Luis Potosí, invitando a las personas con discapacidad a participar en la consulta. No obstante, no contaron con traductor en lenguaje de señas, con subtítulos u otro medio que garantizara la accesibilidad de las personas a las que iban dirigidos.

70. Del informe proporcionado por el Poder Legislativo, se desprende que se celebró un **Convenio de Colaboración Interinstitucional** entre el Congreso local, por una parte y, por otra parte, el Poder Ejecutivo, el Judicial, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el DIF,

y el Tribunal Electoral, todos de San Luis Potosí,[28] con el objeto de que se realizaran las acciones para asegurar que las personas con discapacidad y las asociaciones de y para personas con discapacidad, tuvieran acceso al contenido de la citada Convocatoria, la cual sería interpretada en lengua de señas mexicana y transcrita en escritura braille, así como en pictogramas y macro tipos, en lenguaje amigable, claro y sencillo de fácil comprensión. A pesar de ello, **no se advierte que dicho Convenio haya sido ejecutado.**

71. Ahora bien, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós se realizaron dos Foros Regionales, uno en Matehuala y otro en San Luis Potosí; posteriormente, el dos de septiembre del mismo año, se realizaron foros en Río Verde, Ciudad Valles y Tamazunchale. Los cinco foros iniciaron a las diez horas.

72. El orden del día fue el siguiente:

- Bienvenida
- Explicación sobre qué es la Consulta a Personas con Discapacidad
- Explicación Tema Reforma Político Electoral
- Explicación Tema Educación Inclusiva
- Conformación de mesas de trabajo por tema
- Conclusiones Plenaria
- Refrigerio
- Foto oficial

73. Del análisis del expediente, se advierte el documento "Carta Descriptiva. Capacitación Foro Consulta Personas con Discapacidad", en el que se estableció la estrategia metodológica, el tiempo, la actividad, el objetivo, el desarrollo y los materiales de cada punto del orden del día, como se ilustra a continuación:

[28] Informe del Poder Legislativo de San Luis Potosí, págs. 24-37.

CARTA DESCRIPTIVA

Capacitación Foro Consulta Personas con Discapacidad.

Estrategia metodológica: La metodología está integrada por 3 horas de trabajo expositivo visual. Actividad enfocada a la inducción al tema partiendo de un marco teórico que llevará a la reflexión y el análisis de las leyes objeto de consulta.

CONTENIDOS

Tiempo	Actividad	Objetivo	Desarrollo	Materiales
30 min	Entrega de etiquetas y listas de asistencia **TIEMPO**	Registro de las y los asistentes **DE REGISTRO**	A cada participante se le entregará etiquetas para que anoten su nombre o como les gusta que les digan. A la par, registrar su nombre en la lista de asistencia. **NO CONSIDERADO EN EL PROGRAMA**	Lista de asistencia, Etiquetas Marcadores Pegatinas
10 minutos	Bienvenida e integración de las y los participantes	Dar a conocer los elementos teóricos y prácticos que se abordarán en la sesión.	Se dará la bienvenida a las y los participantes. Posterior se hará una breve explicación de los objetivos y actividades que se realizarán durante la consulta.	
10 minutos	mensaje sobre la consulta	Breve explicación sobre el origen de la consulta con las iniciativas.	Inicio de la minuta por la persona seleccionada. Se les mencionarán las cuatro iniciativas que se pretenden consultar sobre la Reforma Político Electoral y Educación Inclusiva.	Presentación en pantallas
20 minutos	Tema: Reforma Político Electoral	Exponer el tema Electoral impartido por personal SEGE SEER	En esta fase de la consulta las PCD, se acomodaran en las mesas en forma de herradura que permita incluir a todos y a todas. Las y los maestros capacitados abordaran el tema de Reforma Político Electoral y Educación Inclusiva. Si en el desarrollo existen dudas, podrán ser despejadas por las y los docentes. Se contara con el acompañamiento del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de la CEDH, de CEEPAC, del TEE. Se designa persona que levantara acta de las propuestas, intervenciones y acuerdos	Pantallas Hojas Lapiceros y lapices
20 minutos	Tema: Educación Inclusiva	Exponer el tema de Educación impartido por personal SEGE SEER		
1 Hrs	Consulta Directa	Mesas de trabajo para personas con discapacidad.	Una vez terminada la exposición de los dos temas, el staff solicitara a las y los presentes se distribuyan en las mesas de trabajo. Previamente se colocara un anuncio en cada mesa con el nombre de los temas. Reforma Político Electoral o Educación Inclusiva, para externar sus opiniones, dudas y debatir sus propuestas. Se les dará la opción de elegir el tema en el que deseen participar.	Papel bond Plumones Hojas de Rotafolio
40 minutos	Conclusiones	Recabar toda la información de las participaciones que realizaron las PCD.	Se colocarán en herradura para poder conversar sobre los acuerdos y propuestas que llegaron en las mesas de trabajo. Se elegirá una o varias personas que expongan los trabajos de cada mesa Se realiza votación preguntando si están de acuerdo con lo expuesto. Las y los expertos en el tema escucharán las propuestas sin intervenir a menos que la asamblea lo solicite. Se firman las actas Se realiza el cierre.	
			Foto oficial.	

74. De lo anterior se desprende que los "Foros Regionales" tuvieron una duración de tres horas con diez minutos (sin contar el tiempo de la foto oficial) en los cuales se presentó el tema de reforma electoral y de la reforma educativa, para pasar a la "consulta directa". En esta etapa, que duró una hora, se conformaron

mesas de trabajo y se realizaron encuestas para que las personas con discapacidad pudieran dar su opinión y propuestas respecto de tema.

75. En el formulario de encuesta se les preguntaba: i) el municipio donde vivían; ii) su rango de edad, iii) su sexo o su identidad de género; iv) si pertenecían a una comunidad o pueblo originario; v) si pertenecían a alguna asociación de o para personas con discapacidad; vi) qué condición de discapacidad presentan; vii) su opinión en la Reforma Político Electoral (si no deseaban participar, podían escribir "no deseo participar"); viii) su opinión en el tema de educación inclusiva (de la misma forma, podían escribir "no deseo participar") y ix) si recibieron apoyo para contestar el formato.

76. Así, en lo que interesa, dichas encuestas se limitaron a formular de manera abierta lo siguiente: "*Agrega tu opinión en el tema de educación inclusiva: (si no deseas participar en este tema, escribe: "no deseo participar").*

77. Posteriormente, el catorce de septiembre de dos mil veintidós, se remitió a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Congreso de San Luis Potosí, el "Informe de Resultados de la Consulta a Personas con Discapacidad en los temas: Reforma Político Electoral y Educación Inclusiva". De dicho informe se da cuenta de que se recibieron 1,224 opiniones y propuestas de las personas con discapacidad, distribuidas de la siguiente forma:



78. Al respecto, de la documentación proporcionada por el Congreso de San Luis Potosí, se advierte que en los Foros Regionales participó un total de **1,027** personas con discapacidad y personal de ayuda, de las cuales **34** son personal de ayuda. En ese sentido, se observan discrepancias con los datos aportados en el Informe de resultados y con los proporcionados por el Congreso local.

79. De lo anteriormente relatado, este Tribunal Pleno advierte que la supuesta consulta a las personas con discapacidad no **cumple con los estándares que ha fijado en la materia.**

80. En principio, la consulta **no fue pública, abierta ni regular,** puesto que la convocatoria no detalló la metodología o la dinámica específica de dichos foros; únicamente se limitó a establecer las sedes, las fechas y los horarios en los que estos se llevarían a cabo.

81. No fue accesible, pues no consta que la convocatoria, la iniciativa y los foros se hayan realizado con un lenguaje en formato de lectura fácil o claro, no fue adaptado para ser entendible de acuerdo con las necesidades de los distintos tipos de discapacidad y no se cuenta con información de que se hayan realizado los ajustes razonables requeridos, como la interpretación en braille y la comunicación táctil, por citar algunos. Además, tampoco se observa que durante el trascurso del foro se hayan hecho dichos ajustes.

82. No se soslaya que la convocatoria se transmitió en *spots* en lenguaje de señas, sin embargo, esto no es suficiente para considerar que fue accesible puesto que ignora las distintas discapacidades.

83. Asimismo, de acuerdo con los archivos en formato disco compacto que integran el expediente, existieron versiones del contenido de la Convocatoria videograbadas en lenguaje de señas, sin embargo, su difusión estuvo limitada a los foros de consulta directa realizados en Rioverde y Ciudad Valles el día dos de septiembre de dos mil veintidós. Además, no hay constancia de que dichas versiones de la convocatoria hayan sido proyectadas por otros medios o en diversos momentos de la consulta a las personas con discapacidad.

84. Tampoco fue informada, pues no se proporcionó el contenido de la iniciativa de reforma en un lenguaje accesible, ni se les informó de manera amplia

y precisa sobre la naturaleza y las consecuencias de las decisiones que se pretendían tomar.

85. Sobre todo, este Alto Tribunal observa que **no hubo una participación significativa ni efectiva** de las personas con discapacidad ni de las organizaciones que las representan, toda vez que los "Foros Regionales" tuvieron una duración de al menos tres horas con diez minutos, y la "consulta" fue de sólo una hora, además de que se limitó a que se llenara un formulario en el que las personas tenían que contestar si tenían alguna opinión sobre la educación inclusiva, e incluso podían poner que no deseaban participar. Por lo tanto, no puede considerarse que haya sido significativa ni efectiva.

86. Incluso, no se tiene la certeza de si las observaciones recibidas por correspondencia, en línea, por correo o por WhatsApp, fueron emitidas por personas con discapacidad o por las organizaciones que las representan.

87. Asimismo, la consulta **no fue transparente** puesto que existen discrepancias entre los datos aportados por el Congreso de San Luis Potosí en su Informe de Resultados de la Consulta y los proporcionados para esta acción de inconstitucionalidad.

88. Por lo tanto, la supuesta consulta a personas con discapacidad **no cumple con las características establecidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerar que el Congreso potosino cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad de la entidad,** previo a la reforma del Capítulo VIII, "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación de San Luis Potosí.

89. Incluso, es importante precisar que este Tribunal Pleno ya tuvo oportunidad de analizar **dicho proceso de consulta en la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022,**[29] en la que determinó que el mismo

[29] Resuelta el once de julio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández.

no cumplió con los estándares de desarrollados por este Alto Tribunal, por lo que declaró la invalidez de los artículos dirigidos a personas con discapacidad.

90. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte radica en que las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las leyes constituyen, real y efectivamente, medidas que les beneficien, pero sobre todo para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

91. Este Tribunal Pleno no desconoce que una lectura empática del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí puede llevar a considerar *prima facie* que se buscó establecer previsiones positivas para las personas con discapacidad, como es el establecimiento de una serie de acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender y garantizar el derecho a la educación de las personas con 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.

92. 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 para que se les garantice su educación. 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

---

El Tribunal Pleno invalidó los artículos 131, segundo párrafo; 265, párrafo tercero, en su porción normativa *"una persona con discapacidad"*; 268, párrafo quinto, en su porción normativa *"una fórmula integrada por personas con discapacidad"*; 308, último párrafo; 347, fracción V; y 358, último párrafo, en su porción *normativa "personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales"* de la **Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí**, por falta de consulta a las personas con discapacidad.

establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

93. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la reforma al Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", que comprende los artículos 43 a 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, **vulneró de manera directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

94. En consecuencia, en virtud de que el capítulo impugnado regula cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, la falta de consulta lleva a **declarar su invalidez**.

VI. EFECTOS

95. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener con claridad sus alcances y efectos y que se deben fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen 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 producirán sus efectos.

96. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez únicamente del Capítulo VIII denominado "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47) de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0671 publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.

97. Cabe señalar que el Decreto 0671 también reformó el Capítulo VI denominado "Educación Indígena" que comprende los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, sin embargo, la Comisión accionante únicamente impugnó la constitucionalidad del Capítulo VIII denominado "Educación Inclusiva" que contiene los artículos 43 a 47 de dicha ley, por lo que **la declaratoria de invalidez sólo se limita a este último capítulo.**

98. 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 sus efectos a los doce meses siguientes de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de San Luis Potosí,** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta en tanto el órgano legislativo local cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente párrafo.

99. Vinculación al Congreso. Se vincula al Congreso de San Luis Potosí para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución 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 correspondiente.**

100. El plazo establecido permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso de San Luis Potosí atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en relación con la ley declarada inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VII. DECISIÓN

101. 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 Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", que comprende los artículos del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el DECRETO 0671, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus **efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, 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 el apartado VI de esta sentencia.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 oportunidad y a la legitimación.

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 del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, respecto del apartado IV, 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, Esquivel

Mossa apartándose del estándar rígido, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del 53 al 62, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con matices en cuanto al estándar rígido, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", que comprende los artículos del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a los efectos consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales en contra y por fijar un plazo de ciento ochenta días. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del plazo de doce meses y por la invalidez extensiva a preceptos adicionales, respecto del apartado VI, relativo a los efectos consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia, lleve a cabo la consulta previa a las personas con discapacidad y emita la regulación correspondiente, conforme a los parámetros fijados. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció votos concurrente y aclaratorio.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de noviembre de dos mil veintitrés 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 señora Ministra Presidenta y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 1 de julio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 67/2023, resuelta en sesión de trece de noviembre de dos mil veintitrés, siendo ponente la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

En la sesión de referencia el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del Capítulo VIII, denominado "***Educación inclusiva***" (artículos 43 a 47) de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el decreto 0671, publicado en el periódico oficial de esa entidad, el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.

Al respecto, si bien comparto el sentido de la invalidez de dichas disposiciones, considero necesario emitir el siguiente voto aclaratorio con relación al estándar rígido de la consulta.

En efecto, considero que tratándose de consulta previa de las personas en situación de discapacidad, una vez que ésta se llevó a cabo, no resulta pertinente

realizar un análisis oficioso de la misma si no hay argumentos expresamente señalados sobre la validez o invalidez de ésta, pues para ello, resultaba necesario que dicha consulta fuera impugnada por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de San Luis Potosí, a fin de poder emitir pronunciamiento al respecto, tomando en consideración los agravios o razones concretas por las que se considera no se cumple con los requisitos para ello.

Estas consideraciones sostienen mi voto aclaratorio.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 67/2023.

En la sesión celebrada trece de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Capítulo VIII denominado "Educación Inclusiva" correspondiente a los artículos 43 a 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0671 de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos,[1] el Pleno declaró la invalidez del capítulo impugnado porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.[2]

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estuvo ausente en la sesión.

[2] Esta postura la he sostenido en todos los asuntos en los que se declara la invalidez de las normas por falta de consulta. Entre los precedentes más recientes destacan las acciones de inconstitucionalidad **65/2022** y **106/2022.**

Comentarios Previos en relación con la consulta previa

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,[3] que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"***Artículo 4***

"*1. Los Estados Partes* (sic) *se* ***comprometen*** *a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes* (sic) *se comprometen a:*

"…

"*2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes* (sic) *se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus*

En la **acción de inconstitucionalidad 65/2022** el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "incapacitados" de dos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan los supuestos en donde la participación de la persona titular de un bien a expropiar deberá llevarse a cabo a través de un representante cuando se trate de personas incapacitadas, al considerar que el Congreso local no consultó a las personas con discapacidad. Resuelta el seis de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

En la **acción de inconstitucionalidad 106/2022,** el Pleno invalidó el Decreto 151 que reformó diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Durango que regula los ajustes razonables para personas con discapacidad, por vulnerar su derecho a la consulta previa. Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

[3] Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"*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* (sic) ***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.*"

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,[4] 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 personas con discapacidad fuera llevada

[4] Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán (Ponente) y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.
El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.
El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

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 que consideran la falta de consulta como una trasgresión 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 las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí[5] y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.[6] En este último, el Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) con participación efectiva; y, g) transparente.

[5] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.
El Tribunal Pleno determinó que *"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."*

[6] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de 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 los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que 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 donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los 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 sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, 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 generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,[7] donde discutimos la Ley de

[7] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa (Ponente) y la que suscribe Ministra Ríos Farjat, y de 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

Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.[8]

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, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.[9]

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.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,[10] donde algunos

Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[8] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa (Ponente) y la que suscribe Ministra Ríos Farjat, 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 en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[9] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y la que suscribe Ministra Ríos Farjat, 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 (Ponente), González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

[10] Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de la Ministra Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

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 de Justicia de la Nación 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

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

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 el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *"Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones* ***que puedan facilitar,*** *en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."*

Una lectura empática del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", que comprende los artículos del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Este capítulo, en esencia, establece una serie de acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender y garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Entonces, al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes 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 pareciera 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.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar los preceptos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Sin embargo, 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,** incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses 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, *pudiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Capítulo VIII denominado "Educación Inclusiva" (comprende los artículos 43 a 47) de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí contuviese avances fácticos, porque contenía normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su situación.

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,[11] quizá sea mejor ordenar al Congreso

[11] "**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,

local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de la norma, 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 estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

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 estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos 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 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 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 a los grupos en situación de vulnerabilidad? 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, 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.[12]

---

sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; …"

[12] Por eso esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

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 demostrará 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.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 67/2023.

En sesión pública celebrada el trece de noviembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí impugnó el Capítulo VIII de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí relativo a la educación inclusiva, por estimar que el órgano Legislativo local incumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad de la entidad conforme a los estándares fijados por este Alto Tribunal.

Aun cuando coincido con el sentido de la resolución, es decir, con la invalidez del capítulo, estimo necesario separarme de diversas consideraciones que llevaron al Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad de la legislación impugnada.

A continuación, expresaré las razones del disenso, así como los argumentos que, a mi juicio, debieron sustentar la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

1. Sobre la consulta realizada por el Congreso local

A manera de antecedente, es importante recordar que el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 179/2020, en la cual declaró la invalidez del Capítulo VI denominado "Educación Indígena" y del Capítulo VIII denominado "Educación Inclusiva", ambos de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, por estimar que el Congreso local incumplió con su obligación de consultar a los grupos afectados por la legislación impugnada.[1]

En el asunto que motivó el presente voto concurrente correspondió al Tribunal Pleno examinar, de nueva cuenta, diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí invalidadas en el precedente en mención. Lo anterior pues, a juicio de la comisión accionante, subsiste una violación al derecho a la consulta.

Como lo expresé previamente, estimo acertado que el Tribunal Pleno haya declarado, por segunda ocasión, la invalidez de la legislación impugnada por resultar contraria al derecho a la consulta de personas con discapacidad. Sin embargo, estimo que la mayoría de las y los integrantes del Pleno incurrieron en diversos errores al examinar la consulta realizada por el Congreso local.

En primer lugar, debemos recordar que no es la primera ocasión en que el Pleno declara la invalidez de un procedimiento de consulta porque desde la convocatoria emitida para tales efectos existe una incompatibilidad con los estándares fijados por esta Suprema Corte. Uno de los precedentes más relevantes en este sentido es la acción de inconstitucionalidad 255/2020, en la cual fueron delineados los elementos mínimos que deben contener dichas convocatorias, tales como las medidas de accesibilidad que deben preverse, los medios adecuados para su difusión, entre otros.[2]

A pesar de que, como lo señalé, este Alto Tribunal ha construido una doctrina jurisprudencial en torno a la manera en que deben analizarse las convocatorias

[1] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 179/2020, resulta por unanimidad de votos, 24 de mayo de 2021, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
[2] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 255/2020, resuelta por mayoría de nueve votos, 7 de junio de 2022, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

emitidas en el marco de las consultas a personas con discapacidad, la resolución del Pleno en este asunto se limitó a emitir una serie de afirmaciones genéricas que, además de no formar parte de la doctrina descrita, tampoco contribuyen a desarrollar parámetros que sirvan al legislador como guía para dar cumplimiento a su obligación de consulta en el presente caso. A continuación, se demuestra lo anterior a partir de dos ejemplos.

En primer lugar, la resolución sostiene que la convocatoria emitida por el Congreso local no cumple con las características de ser pública, abierta y regular, pues considera que en la misma no se detalló la metodología o dinámica de los foros de consulta. Encuentro, al menos, dos inconvenientes con esta afirmación: la primera, tiene que ver con el hecho de que en ningún precedente emitido por este Alto Tribunal –ni en la propia Convención que prevé el derecho a la consulta– se ha señalado que las convocatorias deben necesariamente contener esa información, por lo que esta afirmación no tiene un sustento formal; la segunda, que cabe la posibilidad de que en ocasiones no sea el legislador el que fije de manera previa y unilateral la metodología a través de la cual se llevará a cabo el procedimiento de consulta, pues ello se definirá mediante acuerdos con las personas consultadas.

En segundo lugar, pareciera que la resolución sostiene que la convocatoria no fue accesible al no haberse emitido en todas las variantes del lenguaje accesible. Además, sostiene que no se emitieron ajustes razonables para evitar barreras al momento de que las personas con discapacidad tuvieran conocimiento de la convocatoria.

Sobre la primera cuestión, estimo que ni la jurisprudencia de este Alto Tribunal, ni la Convención, imponen la obligación de que las convocatorias sean emitidas en todas las variantes del lenguaje accesible. Incluso, estimo que ello sería imposible y de cierta manera impondría una carga desproporcionada al legislador.

Sobre la segunda cuestión, estimo que el proyecto incurre en un error, pues confunde el concepto de ajustes razonables y el de medidas de accesibilidad, señalando que el legislador local no realizó los primeros al emitir la convocatoria para la consulta. En el presente caso, estimo que la obligación primigenia del legislador local consistía en adoptar medidas para hacer que la convocatoria emitida fuera accesible, y solamente en caso de que una persona con discapacidad solicite ajustes razonables (por estimar que las medidas de accesibilidad resultaron insuficientes) se activa esta obligación a cargo del Congreso local. Sostener lo contrario supone un desconocimiento de la manera

en que operan las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables, cuestión que ha sido plenamente explorada por este Alto Tribunal.[3]

De todo lo anterior es posible concluir que no comparto las consideraciones que llevaron al Tribunal Pleno a declarar la invalidez de las normas impugnadas. A mi juicio, el vicio más significativo de la consulta realizada por el Congreso local y que me lleva a coincidir con invalidar la norma, es que no fue informada y, sobre todo, que no contó con participación efectiva y significativa.

De las constancias legislativas aportadas por el Congreso local es posible observar que no se hizo una distinción entre la consulta llevada a cabo con personas con discapacidad y aquella que se hizo con las personas indígenas consultadas. De las constancias queda claro que el hecho de que el legislador local no haya hecho una distinción entre los temas consultados y los grupos presentes, impactó negativamente en las opiniones que ambos grupos expresaron en torno a la legislación consultada. Incluso, hubo quienes expresaron de manera escrita no tener conocimiento de los temas que les estaban siendo consultados.

2. Sobre la diferencia entre las "organizaciones de personas con discapacidad" y las "organizaciones para personas con discapacidad"

Finalmente, estimo importante dar cuenta de una segunda imprecisión conceptual del proyecto, relacionada con las nociones de "organizaciones de personas con discapacidad" y "organizaciones para personas con discapacidad."

Tanto el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad como este Tribunal Pleno se han pronunciado sobre la necesidad de distinguir "organizaciones para personas con discapacidad" –conformadas por personas sin discapacidad que trabajan en asistencia o defensa de derechos de personas con discapacidad– y "organizaciones de personas con discapacidad" –aquellas conformadas y dirigidas por y para personas con discapacidad–.

En el contexto del derecho a la consulta, se ha hecho hincapié en que lo relevante es consultar a estas últimas como afectadas directas de las medidas a consultar, y no exclusivamente a las organizaciones para personas con discapacidad, pese a que su labor resulta sumamente relevante. Sin embargo, el proyecto incorpora un nuevo término haciendo referencia a "organizaciones que representan a las personas con discapacidad", sin especificar a cuáles de

[3] Véase, por ejemplo, la tesis 2a./J. 69/2023 (11a.) de rubro "AJUSTES RAZONABLES Y MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD. SU DISTINCIÓN.", registro digital 2027609.

las dos comúnmente nombradas se está refiriendo. Esto, además de apartarse de la doctrina internacional y nacional sobre el tema, se presta a confusión en cuanto a quién tienen que consultar las legislaturas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente y aclaratorio que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 67/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de noviembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva" (artículos 43 a 47), de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0671, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en el Periódico Oficial de esa entidad.

En esencia, la promovente impugnó las normas citadas porque consideró que vulneraban el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, debido a que el Congreso local tenía la obligación de realizar una consulta previa a la reforma señalada y no la efectuó.

Si bien, en términos generales, compartí el proyecto aprobado por el Tribunal Pleno, anuncié un voto concurrente por algunas razones distintas a las que contiene la sentencia respecto de **i)** la metodología y consideraciones en el estudio de fondo y **ii)** la extensión de invalidez a otras normas no impugnadas. Asimismo, anuncié un voto aclaratorio respecto al efecto consistente en vincular al Congreso local a legislar.

Razones del voto concurrente:

I. Metodología y consideraciones del apartado V, relativo al estudio de fondo consistente en declarar la invalidez del Capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva"

En esta parte, me separé de la metodología y las consideraciones que se utilizan para establecer cuál es el parámetro de la consulta y la justificación de la necesidad de realizar esta última.

Las normas aquí impugnadas, fueron resultado del cumplimiento a la acción de inconstitucionalidad 179/2020, en la que se determinó que las modificaciones legislativas que se impugnaron ameritaban la realización de una consulta por afectar a las personas con discapacidad y se fijaron sus parámetros.

En ese contexto, considero innecesario que se repita el parámetro y los argumentos que justifican la necesidad de la consulta ya que, en el citado precedente, se determinó, con calidad de cosa juzgada, la necesidad de que en las modificaciones legislativas a la Ley de Educación del Estado de San Luis se realice una consulta previa cuando sean susceptible de afectar a personas con discapacidad y quedaron establecidos los requisitos que ésta debe cumplir.

Incluso, al reiterar estos argumentos que yo considero innecesarios, podría darse un caso de disparidad al establecer diferentes requisitos a los ya establecidos.

II. Extensión de los efectos invalidantes a otras normas

En este apartado, estimé que debió declararse la invalidez por extensión, de la porción normativa "*así como las personas con discapacidad*" del artículo 9, segundo párrafo y el último párrafo del artículo 21, ambos de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí,[1] al contener el mismo vicio de in-

[1]. "**ARTÍCULO 9o.** Las autoridades educativas estatal y municipales, buscarán la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, para lo cual colocarán al centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Las acciones que desarrollen tendrán como objetivos el desarrollo humano integral del educando, reorientar el Sistema Educativo Estatal, incidir en la cultura educativa mediante la corresponsabilidad e impulsar transformaciones sociales dentro de la escuela y en la comunidad.
"Las autoridades educativas generarán las condiciones para que las poblaciones indígenas, afromexicanas, comunidades rurales o en condiciones de marginación, **así como las personas con discapacidad,** ejerzan el derecho a la educación apegándose a criterios de asequibilidad y adaptabilidad."
"**ARTÍCULO 21.** La educación básica está compuesta por los niveles inicial, preescolar, primaria y secundaria. Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:
"I. Inicial escolarizada y no escolarizada;
"II. Preescolar general, indígena y comunitario;
"III. Primaria general, indígena y comunitaria;
"IV. Secundaria, entre las que se encuentran la general, técnica, comunitaria o las modalidades regionales autorizadas por la autoridad educativa federal;
"V. Secundaria para trabajadores, y
"VI. Telesecundaria.
"**De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación inclusiva, incluidos los Centros de Atención Múltiple.**"

constitucionalidad detectado, esto es, regulan directamente aspectos relacionados con el derecho a la educación de personas con discapacidad sin haber efectuado una consulta previa.

Razones del voto aclaratorio:

En la discusión del apartado de efectos, compartí la decisión de vincular al Congreso local a legislar, previa consulta a las personas con discapacidad, y me reservé la posibilidad de formular este voto aclaratorio.

Al respecto, tal como lo expuse en el voto particular de la acción de inconstitucionalidad 164/2022, a mi juicio, es procedente vincular al Congreso a legislar cuando estamos frente a una omisión legislativa derivada de un mandato constitucional.

Y en este caso, sí hay un deber de legislar a cargo del Congreso Local, el cual deriva de los siguientes artículos transitorios:

a) El transitorio Octavo del "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*" el cual dispone que las legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico en la materia, conforme a ese Decreto.

b) El transitorio Sexto del Decreto mediante el que se expide la Ley General de Educación y abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, el cual también establece el deber de las Legislaturas locales de armonizar su marco jurídico de conformidad con dicho decreto.

De lo anterior, se colige que, si la norma impugnada es el capítulo VIII, denominado "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, que se emitió con el fin de armonizar la Ley local con la Constitución y la Ley General de Educación; entonces sí existe un deber del Congreso local de emitir la normativa correspondiente, por lo que, en este caso, sí es procedente la vinculación al órgano legislativo en ese sentido.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. 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.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS QUE EN ALGÚN MOMENTO FUERON CONDENADAS POR DELITOS INTENCIONALES O DOLOSOS QUE HAYAN AMERITADO PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN PARA OCUPAR LA TITULARIDAD DE LA SECRETARÍA GENERAL DE AYUNTAMIENTO Y DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DE LOS MUNICIPIOS DE QUINTANA ROO (ARTÍCULOS 119, FRACCIÓN VI, Y 123, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS Y 8, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO SER UNA PERSONA SENTENCIADA O CONDENADA POR DELITO INTENCIONAL O DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL O PRIVATIVA DE LIBERTAD DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN PARA ACCEDER A LA TITULARIDAD DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL AYUNTAMIENTO Y DE LA TESORERÍA MUNICIPAL; ASÍ COMO DE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 119, FRACCIÓN VI, Y 123, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS Y 8, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO SER UNA PERSONA SENTENCIADA O CONDENADA POR DELITO INTENCIONAL O DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL O PRIVATIVA DE LIBERTAD DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN PARA ACCEDER A LA TITULARIDAD DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL AYUNTAMIENTO Y DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, RESULTA SOBREINCLUSIVO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 119, FRACCIÓN VI, Y 123, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS Y 8, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

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

LUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 119, FRACCIÓN VI, Y 123, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS Y 8, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SENTENCIADA POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DE MÁS DE DOS AÑOS DE PRISIÓN", DE LA LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE MARZO DE 2024. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS U OMISIONES RECLAMADAS**	Se tiene por normas impugnadas los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo.	7

III.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno.	8
IV.	**LEGITIMACIÓN**	La CNDH cuenta con legitimación.	8
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	La causa de improcedencia establecida por el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, en cuanto a la extemporaneidad de las normas impugnadas es **infundada.**	9
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	El legislador local estableció requisitos que, no están estrechamente vinculados con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino que, en cierta forma, se relacionan con su honor y reputación, por lo que se estima discriminatorio. Por lo que se propone invalidar los artículos 119, fracción VI y 123, fracción III, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.	14
VII.	**EFECTOS**	La declaratoria de invalidez de los artículos 119, fracción VI y 123, fracción III, ambos en su porción normativa "No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, así como el artículo 8, fracción IV, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidos mediante Decreto 078, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el siete de junio de dos mil veintitrés, declarativa que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local.	23
VIII.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.—**Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.	24

		SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y 8, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el DECRETO NÚMERO 078, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado. **TERCERO.—Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 155/2023,** promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en la porción normativa "**y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**", de la Ley de los Municipios; así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa "**y no haber sido sentenciada por delito doloso que**

amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito presentado el siete de julio de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa "**y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**", de la **Ley de los Municipios,** así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa "**y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión**", de la **Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo,** reformadas mediante Decreto Número 078 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como los diversos 2, 25 y 26, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, expuso que los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078, publicado en el Periódico

Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, son inconstitucionales.

• Ciertamente, la Comisión accionante señala que las porciones normativas impugnadas transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal de los diversos Municipios de Quintana Roo, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente estatal, dado que quienes han sido sancionados en algún momento de su vida por la comisión de un delito, si ya cumplieron con la pena que les fue impuesta y la conducta ilícita cometida no guarda relación estrecha con las atribuciones a desempeñar, deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

• Agrega que, de la literalidad de las normas impugnadas se advierte que cuentan con una gran generalidad y amplitud, lo que ocasiona un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no contemplan, si las conductas infractoras que engloban, guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni tampoco precisa alguna temporalidad entre la comisión del ilícito o la fecha del cumplimiento de la sanción, así como aquella en que sea posible el acceso a los cargos públicos señalados.

• En ese sentido la Comisión Nacional accionante estima que, el requisito controvertido no se justifica de forma objetiva, por lo que tiene un efecto de exclusión en perjuicio de las personas que en algún momento fueron condenadas por delitos intencionales o dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de dos años de prisión, pues dada la generalidad y amplitud de las normas, esto es, la sobreinclusión que caracteriza a los preceptos, se genera un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de la medida.

• Sostiene que si bien las normas impugnadas contienen una distinción que cumple con una finalidad constitucionalmente válida, en virtud de que busca

generar las condiciones propicias para quienes accedan a los cargos públicos mencionados tengan el perfil necesario, lo cierto es que la medida legislativa reclamada no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con personas servidoras públicas adecuadas y eficientes.

• En consecuencia, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.

4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de diez de julio de dos mil veintitrés, la Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 155/2023 y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

5. Por diverso auto de trece de julio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por último, requirió al Poder Ejecutivo para que remitiera en formato electrónico un ejemplar del Periódico Oficial donde constara la publicación de las normas impugnadas.

6. **Informe del Poder Ejecutivo y Legislativo.** El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de veintitrés de agosto y primero de septiembre de dos mil veintitrés, respectivamente, tuvo por recibidas las pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.

7. **Alegatos.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, formularon alegatos que al efecto se consideraron oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés.

8. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de dos de octubre de dos mil veintitrés, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa "y no haber sido

[1] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. ...
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

[2] "Artículo 1o. 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."

[3] "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."

sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, reformadas mediante Decreto Número 078 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, al considerarlos violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. En el escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, las cuales textualmente señalan lo siguiente:

"**Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo**

"**Artículo 119.** Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere: ...

"**VI. No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión, y** ..."

"**Artículo 123.** La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere: ...

"**III.** Ser persona de notoria buena conducta **y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión.** ..."

"**Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**

"**Artículo 8.** Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere: ...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. ..."

III. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, 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 y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. En este caso, la acción es **oportuna** en virtud de que la norma cuya constitucionalidad se reclama se publicó mediante Decreto Número 078 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el miércoles siete de junio de dos mil veintitrés, por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo **transcurrió del jueves ocho de junio al viernes siete de julio de dos mil veintitrés.**

13. Bajo esa perspectiva, si el escrito de demanda se presentó en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de julio de dos mil veintitrés, debe estimarse oportuna su presentación.

IV. LEGITIMACIÓN

14. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte **legítima;** en efecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria prevén que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en

contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

15. En el presente caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó el Decreto 078 mediante el cual se expidieron reformas a la Ley de los Municipios y la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su Presidenta.

16. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 155/2023 fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

17. Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo en sus respectivos informes hicieron valer la misma causa de improcedencia, consistente en que la impugnación de los artículos 119, fracción VI, 123 fracción III, de la Ley de los Municipios, así como el 8, fracción IV, de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo, se realizó de manera **extemporánea.**

18. Ciertamente, ambos Poderes señalan que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los numerales 21, 59, 60 y 65 de la Ley Reglamentaria, en atención a que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad, se presentó fuera del plazo legal, dado que si bien a través de la reforma impugnada se hicieron modificaciones

a los artículos impugnados, lo cierto es que el requisito para ocupar el cargo público de Secretaria General del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, así como titular de la Procuraduría de Protección al Ambiente, relativa a "no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión" y "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión", **ya se requería desde la redacción anterior de la norma, por lo que no se trata de un nuevo acto legislativo,** al no implicar ningún tipo de cambio trascendental en las hipótesis normativas.

19. La referida causa de improcedencia es **infundada** en atención a lo siguiente:

20. En primer término, debe destacarse que para estar en aptitud de determinar si la impugnación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se presentó de forma extemporánea, habrá que determinar si se configuró o no un "nuevo acto legislativo" y, a partir de ello analizar si es posible o no el estudio de los conceptos de invalidez respecto de los artículos impugnados.

21. En cuanto a la configuración del nuevo acto legislativo, este Pleno ha sostenido que para decretar el sobreseimiento por cesación de efectos ante la presencia de un nuevo acto legislativo, debe acreditarse tanto un criterio formal como uno material o sustantivo. Mientras el primero exige que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, el segundo, en cambio, se refiere a que la modificación haya significado un verdadero cambio normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de tal suerte que un nuevo acto legislativo implica necesariamente una modificación en el "sentido normativo" de la disposición. Ello conforme al criterio jurisprudencial plenario número 25/2016, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."[4]

22. Por lo que hace al primer requisito "**formal**", este se cumple en virtud de que el procedimiento legislativo culminó el día siete de junio de dos mil veintitrés

[4] Instancia: Pleno, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, Registro digital 2012802.

con la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del "**Decreto Número 078 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones normativas, en materia de requisitos para ocupar cargos públicos**" de la Ley de los Municipios y la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo.

23. En cuanto a la actualización del segundo lineamiento atinente a que la modificación impacte en el sentido de las expresiones normativas o "**cambio normativo**", se estima pertinente reproducir el texto impugnado contrastándolo con el texto modificado con la finalidad de dilucidar si verdaderamente se configura un cambio que signifique la existencia de un nuevo acto legislativo.

Texto anterior a la reforma	Texto vigente e impugnado
"Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo	**"Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo**
"**Artículo 19.** Para ser Secretario/a General del Ayuntamiento se requiere: ... "**VI.** No haber sido sentenciado por delito intencional, ni sometido a juicio de responsabilidad como servidor público; y ..." "**Artículo 123.** El o la Tesorero/a Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo se requiere: ... "**III.** Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciado por delito intencional, ni sometido a juicio de responsabilidad como funcionario público. ..."	"**Artículo 19.** Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere: ... "**VI**. No haber sido sentenciado por delito intencional **que amerite pena corporal de más de dos años de prisión,** y ..." "**Artículo 123.** La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo se requiere: ... "**III.** Ser persona de notoria buena conducta y no haber sido sentenciada por delito intencional, **que amerite pena corporal de más de dos años de prisión.** ..."
"Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.	**"Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**
"**Artículo 8.** Para ser Procurador de Protección al Ambiente se requiere: ...	"**Artículo 8.** Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere: ...

"**IV.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. ..."	"**IV.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad **de más de 2 años de prisión** y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. ..."

24. Del cuadro comparativo se puede advertir que en todas las normas impugnadas **se agrega una temporalidad** a la pena privativa de libertad cuando se haya cometido un delito doloso o intencional que amerite pena corporal.

25. Bajo esta perspectiva, es **infundada** la causa de improcedencia argumentada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, dado que no resulta extemporánea la impugnación de las normas, puesto que si bien desde antes de la reforma se establecía que para poder acceder a la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente, todos del Estado de Quintana Roo, el requisito de "No haber sido sentenciado o condenado por delito doloso o intencional que amerite pena corporal", lo cierto es que agregar las expresiones "**que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**" y "**de más de 2 años de prisión**", en la Ley de los Municipios y en la diversa Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, respectivamente, **sí trasciende en el sentido material y formal de las normas,** al haberse incluido una temporalidad a la pena que se hubiere impuesto por cometer algún delito doloso, aspecto que indefectiblemente impacta en el contenido y las condiciones impuestas para poder acceder a los cargos públicos en estudio.

26. Derivado de lo anterior, conforme al criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal Pleno de número 25/2016, antes referida, relativo a la configuración de un nuevo acto legislativo, en el presente caso se está en presencia de una modificación en el "sentido normativo" de la porción normativa impugnada y no así de una simple adición de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, pues las expresiones antes referidas impactan directamente en los supuestos para poder acceder a la titularidad de los cargos de mérito, por lo que al colmarse tanto el requisito formal como el material, en el presente caso **sí existió un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación.**

27. En ese tenor, lo conducente es **desestimar** la causa de improcedencia relativa a extemporaneidad, prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria, en cuanto a la impugnación de los artículos 119, fracción VI, 123, fracción III, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios, así como el numeral 8, fracción IV, en la porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de dos años de prisión", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

28. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea en su único concepto de invalidez que la exigencia consistente en "**no haber sido sentenciado o condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal o privativa de libertad de más de dos años de prisión**" para acceder a la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento y Tesorería Municipal, así como de la Procuraduría de Protección al Ambiente, del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional al transgredir los derechos de igualdad, no discriminación así como el derecho a acceder a un cargo público.

29. El concepto de invalidez resulta **fundado** en atención a lo siguiente.

30. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,[5] 85/2018,[6] 86/2018,[7] 50/2019,[8] 125/2019,[9] 108/2020,[10] 117/2020,[11] 118/2020,[12] y 300/2020,[13] se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales

[5] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos.
[6] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.
[7] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.
[8] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.
[9] Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.
[10] Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos.
[11] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.
[12] Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos.
[13] Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos.

o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resulta inconstitucional.

31. De igual forma, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019 se retomó la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo atinente al principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal como un derecho humano que 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.

32. Ciertamente, el principio de igualdad no significa que todos los individuos deban de ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado. Esto es, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que, si bien en ocasiones realizar distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.

33. De lo anterior se desprende que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover 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.

34. Con este parámetro fueron resueltas las citadas acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, en las cuales se declaró la inconstitucionalidad de los requisitos de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público por designación. En esencia, este Alto Tribunal determinó que el requisito para que un aspirante a un cargo público por designación demuestre que no ha estado sujeto a un proceso penal o haya incurrido en una conducta jurídicamente

reprochable no tiene una justificación objetiva, pues ésta debería relacionarse con la función o el cargo que desempeñará.

35. Bajo esta tesitura, antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si la porción normativa impugnada contraviene el principio de igualdad, se debe verificar si el Poder Legislativo respectivo, efectivamente estableció una distinción de trato, ya sea expresa o tácita. En caso de que exista dicha distinción, se debe elegir el escrutinio que debe aplicarse al caso concreto con base en la naturaleza de la distinción, analizar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, y si esta es adecuada, necesaria y proporcional. En atención a lo anterior, se analizará si la medida impugnada cumple con el referido parámetro.

36. Las porciones normativas impugnadas señalan:

"**Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.**

"**Artículo 119.** Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere: ...

"**VI. No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión,** y ..."

"**Artículo 123.** La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere:

"**III.** Ser persona de notoria buena conducta y **no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión.** ..."

"**Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**

"**Artículo 8.** Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere: ...

"**IV.** Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión** y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. ..."

37. Las disposiciones impugnadas prevén una distinción entre determinados grupos de personas; es decir, el requisito impugnado implica una diferenciación entre quienes hayan sido sentenciados o condenados por delito intencional o doloso que ameritara pena corporal o privativa de libertad de más de dos años de prisión.

38. Ahora bien, para analizar el parámetro de regularidad constitucional de las normas impugnadas, procede llevar a cabo un escrutinio ordinario, ya que es dable concluir que el requisito en estudio tiene como objetivo regular aspectos estructurales y regulatorios atinentes tanto para la administración pública Municipal, como para la Procuraduría de Protección Ambiental, por lo que la medida sí persigue un fin constitucionalmente legítimo; no obstante, no resulta adecuada, toda vez que los requisitos de "**No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**", así como, "**No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión**", no tienen relación para poder aspirar a la titularidad de la Secretaría General del Ayuntamiento, Tesorería Municipal o de la Procuraduría de Protección al Ambiente, dado que no guardan relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público.

39. En estas condiciones, no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad, máxime que la medida impugnada se refiere a todo tipo de delitos dolosos o intencionales que abarcan conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el cargo público mencionado.

40. Por lo que, con la finalidad de justificar la falta de instrumentalidad entre la medida y el fin buscado, es dable emprender un análisis de las funciones de los cargos en cuestión.

41. En efecto, en cuanto al Secretario o Secretaria General del Ayuntamiento el artículo 120 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, establece como facultades y obligaciones: Citar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones a las que convoque el Presidente Municipal; asistir a dichas sesiones con voz, pero sin voto; ejercer la Secretaría de Actas en las sesiones, llevando los libros o folios que autorice el mismo, los cuales deberán rubricarse en todas y cada de sus hojas y autorizarse al final de cada acta; cumplir y hacer cumplir en la esfera de su competencia, el Reglamento Interior y demás disposiciones que dicte el ayuntamiento; despachar los asuntos administrativos y atender los asuntos que la Presidencia Municipal le encomiende; organizar, dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial; organizar los actos cívicos; expedir los documentos, certificaciones y constancias que acuerde el Ayuntamiento o la Presidencia Municipal; vigilar las funciones del Registro Civil; vigilar y preservar las funciones del Registro Civil; preservar la demarcación territorial del Municipio y realizar las investigaciones necesarias para determinar la procedencia de asignación de categoría política a los asentamientos humanos; entre otras.

42. Por su parte, el diverso numeral 125 de esa misma ley establece que el Tesorero Municipal tiene como funciones: cumplir y hacer cumplir la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado, la Ley de Ingresos del Municipio, el Código Fiscal Municipal y demás disposiciones legales dentro de la esfera de su competencia; elaborar y proponer al Presidente/a Municipal, los proyectos de leyes, reglamentos, medidas o disposiciones que tiendan a incrementar los ingresos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del Municipio, a efecto de que sean sometidos a la aprobación del Ayuntamiento; recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio, de conformidad con la Ley de Ingresos del Municipio, así como las participaciones que por ley o convenio le corresponda; documentar toda ministración de fondos públicos; llevar la contabilidad general y el control del ejercicio presupuestal; tener al corriente, los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos; llevar registro al corriente del padrón municipal de contribuyentes y ordenar la práctica de visitas y revisiones para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; ejercer la facultad económico coactiva conforme a las leyes y reglamentos vigentes; formular mensualmente

el estado de origen y aplicación de los recursos municipales; planear y proyectar los presupuestos anuales de ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento para su aprobación a través del Presidente Municipal; ejercer el Presupuesto de Egresos; organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo, entre otras.

43. Por otro lado, las atribuciones del titular de la Procuraduría de Protección al Ambiente están establecidas en el artículo 11 de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente de la entidad, en el que se señala que tendrá la facultad y obligación de representar legalmente a la Procuraduría; formular los anteproyectos del Programa Operativo Anual y Presupuesto de Egresos Anual de la Procuraduría y presentarlos a la Secretaría para su aprobación; elaborar los programas y planes de trabajo a los que se sujetará el funcionamiento de la Procuraduría; emitir con plena independencia, las recomendaciones y resoluciones de índole administrativa en términos de lo previsto en las Leyes de la materia y, en su caso, imponer las medidas cautelares y sanciones correspondientes; denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de ilícitos o delitos ambientales; definir, establecer y mantener los sistemas de información, evaluación y control necesarios para el desempeño de las funciones de la Procuraduría; expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos sobre asuntos que competan a la Procuraduría; presentar a la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente el proyecto de Reglamento Interior para su aprobación; presentar trimestralmente a la Secretaría, el informe del desempeño de las actividades de la Procuraduría, incluido el ejercicio de los ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes; expedir las acreditaciones de los servidores públicos de la Procuraduría para que realicen las inspecciones e impongan acciones precautorias en el cumplimiento de sus atribuciones; celebrar convenios de colaboración o coordinación con autoridades del Estado, de otras entidades federativas y de gobiernos municipales, para el cumplimiento de los fines de la Procuraduría; resolver los recursos administrativos; proponer a la Secretaría el nombramiento y la remoción de los dos primeros niveles de servidores públicos, así como la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las designaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado en el Presupuesto de Egresos; emitir acuerdos, circulares, manuales de organización y procedimientos conducentes al desempeño de sus atribuciones; entre otras.

44. Como se desprende de lo anterior, las funciones de los cargos analizados implican llevar a cabo las acciones operativas necesarias para el adecuado funcionamiento y administración del Ayuntamiento y de la Procuraduría de Protección del Medio Ambiente, por lo que el hecho que se establezca las exigencias de "**No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**" o "**No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión**", respectivamente, resultan sobreinclusivas, ya que no distinguen entre delitos graves o no graves ni contienen un límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

45. Lo anterior genera una falta de razonabilidad de la medida, máxime que se establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso o intencional que ameritara una pena privativa de libertad de más de dos años, de tal suerte que la disposición impugnada no cumple con la condición determinada por este Tribunal Pleno en el sentido de que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias.

46. De tal forma que el legislador local estableció requisitos que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculados con la configuración de un perfil inherente a la función pública por desempeñar, sino que, en cierta forma, se relacionan con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido en su pasado en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.

47. En conclusión, la exigencia de "**No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**" o "**No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión**" no es instrumental ni razonable para obtener el fin buscado, por lo que, al no haber cumplido la medida con este grado del escrutinio, es innecesario analizar su proporcionalidad.

48. Por último, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, sea posible incluir una condición como la impugnada, siempre y cuando los delitos cuya ausencia de

condena se exige tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función por desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso en su oportunidad.

49. Por las consideraciones anteriores, **se declara la invalidez** de la **fracción VI del artículo 119 y de la fracción III del numeral 123,** en su porción normativa "**y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión**", **de la Ley de los Municipios,** así como de la **fracción IV del artículo 8, en su porción normativa "No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente,** ambas legislaciones del Estado de Quintana Roo.

VII. EFECTOS

50. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de la fracción I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración de invalidez de los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, así como del artículo 8, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidos mediante Decreto 078 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso local.

51. Para efectos ilustrativos los artículos deberán quedar redactados de la manera siguiente:

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

"Artículo 119. Para ser persona titular de la Secretaría General del Ayuntamiento se requiere: ...

"VI. ~~No haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión, y~~ ..."

"Artículo 123. La persona titular de la Tesorería Municipal tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Pública Municipal, y para desempeñar el cargo, se requiere:

"III. Ser persona de notoria buena conducta y ~~no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión~~. ..."

Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

"Artículo 8. Para ocupar la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente se requiere: ...

"IV. Gozar de buena reputación y ~~no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión~~ y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. ..."

VIII. DECISIÓN

52. 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** de los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y 8, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de 2 años de prisión y", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el

DECRETO NÚMERO 078, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado.

TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 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 apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los apartados del I al 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 resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 119, fracción VI, y 123, fracción III, en su porción normativa "y no haber sido sentenciada por delito intencional que amerite pena corporal de más de dos años de prisión", de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y 8, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa

de libertad de más de 2 años de prisión y", de la Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra y anunció voto particular.

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, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales.

La señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de cuatro de marzo de dos mil veinticuatro previo aviso.

Dada la ausencia de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, 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. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 1 de julio de 2024, 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 LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN 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).

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA (ARTÍCULO 16, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IV. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO UNA PERSONA SENTENCIADA CON RESOLUCIÓN FIRME DE AUTORIDAD POR DELITOS DOLOSOS QUE HAYAN AMERITADO PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR MÁS DE UN AÑO, ASÍ COMO NO HABER SIDO INHABILITADA EN EL ÁMBITO ESTATAL O FEDERAL PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO, PARA OCUPAR LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUAL-

DAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO UNA PERSONA SENTENCIADA CON RESOLUCIÓN FIRME DE AUTORIDAD POR DELITOS DOLOSOS QUE HAYAN AMERITADO PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR MÁS DE UN AÑO, ASÍ COMO NO HABER SIDO INHABILITADA EN EL ÁMBITO ESTATAL O FEDERAL PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO, PARA OCUPAR LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ES SOBREINCLUSIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO UNA PERSONA SENTENCIADA CON RESOLUCIÓN FIRME DE AUTORIDAD POR DELITOS DOLOSOS QUE HAYAN AMERITADO PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR MÁS DE UN AÑO, PARA OCUPAR UN CARGO PÚBLICO, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL IMPEDIMENTO SE ACTUALIZA HASTA QUE EXISTA UNA SENTENCIA DEFINITIVA, PARA NO VULNERAR EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATAMIENTO.

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y IV, DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	11 y 12
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se tiene por impugnado el artículo 16, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 340, publicado el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.	12 y 13
III.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno.	13 y 14
IV.	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	14 y 15
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No se hacen valer causales de improcedencia por las partes ni se advierten de oficio.	15
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	Por cuestión de método, el análisis de fondo del asunto se divide en los siguientes rubros. **VI.1.** Consideraciones previas. **VI.2.** Constitucionalidad del requisito relativo a ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo. **VI.3.** Constitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo: "*no haber sido sentenciado con resolución firme*	16 a 57

		de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público".	
VII.	**EFECTOS.** **Declaratoria de invalidez.**	Se declara la invalidez del artículo 16, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, así como la fracción IV del propio precepto.	57 y 58
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de Michoacán de Ocampo.	58
	Notificaciones.	Se ordena notificar por oficio a las partes.	59
VIII	**DECISIÓN.**	Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.	59

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 35/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra el artículo 16, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento", y IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 340, publicado el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

"**Artículo 16.** El Director General será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"**I.** Ser Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ...

"**IV.** No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; ..."

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Escrito inicial.** A través de escrito recibido el veintitrés de enero de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial y al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 16, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 340, publicado el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

• La Ley Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento; en consecuencia, el Congreso local se encuentra inhabilitado constitucionalmente para exigir dicha calidad para acceder a cualquier cargo público.

• Al determinar el Congreso local que para acceder a la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de

Michoacán de Ocampo se debe tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, legisló en una materia para la cual no tiene facultades, transgrediendo con ello el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

• Las personas ciudadanas mexicanas por naturalización al igual que las mexicanas por nacimiento tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que les acomode, siendo lícitos, así como a ser nombradas para cualquier empleo o comisión en el servicio público que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

• El artículo 32 de la Constitución Federal señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable por disposición expresa de la Norma Fundamental, así como en los casos en que se establezcan en otras leyes del Congreso de la Unión. De acuerdo con lo anterior, el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren esa calidad.

• Al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018 y en precedentes posteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas.

• El requisito consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a la titularidad de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo no tiene sustento constitucional, toda vez que, por un lado, ese requisito no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere esa calidad y, por otro lado, el legislador no está habilitado por la Norma Fundamental para establecerlo para el desempeño de un empleo en el servicio público en la entidad.

• Al margen de lo anterior, la norma impugnada transgrede el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier mexicano a la ocupación de cargos en la función pública en condiciones de

igualdad, siempre y cuando se cumplan las calidades exigidas por las leyes, que deben entenderse referidas a méritos y capacidades, pero no a la nacionalidad.

• La norma impugnada constituye una distinción discriminatoria para el acceso a un empleo público, lo que es contrario al principio de igualdad y no discriminación.

b. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, en las porciones normativas que establecen como requisito para ser titular de la Dirección General del Servicio de Administración Tributaria de dicho Estado **el no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año,** así como **no haber sido inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.**

• Las exigencias previstas en las porciones normativas impugnadas tienen por efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer un cargo, por lo que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación. Se trata de una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho al acceso a un empleo en el servicio público.

• Quienes han sido sancionados por la comisión de un delito o una falta administrativa y que ya cumplieron con la pena que les fue impuesta deben tener la posibilidad de ocupar empleos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

• Las exigencias previstas en las porciones normativas impugnadas son desproporcionales y tienen por efecto excluir del derecho de acceder a un cargo en el servicio público de forma injustificada a las personas que fueron condenadas por cualquier delito doloso que ameritara pena privativa de la libertad por más de un año, o hayan sido inhabilitadas para ocupar cargos públicos, aun cuando el hecho ilícito no guarde relación directa con las atribuciones relativas al cargo.

• No es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hubieren compur-

gado una pena o sanción, una vez que ya cumplieron con estas, ya que ello se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en alguna de esas hipótesis, cuyo efecto es impedir, a su vez, que ejerzan su derecho a la libertad de trabajo y, en específico a ocupar un cargo público.

• Para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que correspondan al cargo y, hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

• El mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un "*delincuente*" o *"infractor*" del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad, pues una vez que la persona ha compurgado la pena debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

• La norma impugnada debe ser analizada a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas y aquellas que no tienen antecedentes penales o sanciones administrativas.

• Tales disposiciones no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad, ya que la medida no guarda una relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la persona que se desempeñe como Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

• El hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se le impida participar activamente en los asuntos que atañen a su comunidad.

• Las disposiciones controvertidas son sobreinclusivas y se traducen asimismo en una prohibición absoluta.

3. Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que los efectos de la eventual declaratoria de invalidez se hagan extensivos a las disposiciones relacionadas.

4. **Registro, turno y admisión.** Por auto dictado el 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la que correspondió el expediente 35/2023, y la turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento.

5. Mediante proveído de seis de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo para que rindieran sus informes, así como a la Fiscalía General de la República para que estuviera en posición de formular pedimento y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación corresponda.

6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.** Por auto de doce de abril de dos mil veintitrés se tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, que expuso, esencialmente, lo siguiente:

• El artículo 16 regula lo concerniente a un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, cuyo desempeño debe atender a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia de acuerdo con el interés público, así como al respeto de los derechos humanos.

• La conducta de quien desempeñe el cargo de que se trata habrá de ser adecuada, puesto que tendrá bajo su responsabilidad la aplicación de la legislación fiscal con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, esto es, fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias, facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, así como generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración.

• El Congreso Local en la Entidad, al conocer, estudiar, analizar, dictaminar y aprobar la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado, actuó

dentro de la esfera competencial que le otorgan los artículos 116 de la Constitución Federal y 44, fracción I, de la Constitución en la entidad.

• La ley referida, además de haber cumplido todas las formalidades del procedimiento legislativo, no contravine el bloque de regularidad constitucional, particularmente el derecho fundamental de seguridad pública y el principio de legalidad.

• Se encuentra dentro de la regularidad del artículo 32 de la Carta Magna, ya que, al no existir reserva constitucional, otras leyes podrán estar en condiciones de legislar en torno a los requisitos para los cargos y funciones.

• En torno al requisito de ser mexicano por nacimiento, a que se refiere la fracción I del artículo 16 del ordenamiento impugnado, la ciudadanía no tiene en automático la posibilidad de desempeñar cargos públicos, sino que queda sujeta a los requisitos que indique la ley en la materia, siendo de explorado derecho que los servidores públicos deben ser honestos y tener una reputación intachable, aunado a que depositar la confianza en quien ostente cualquier cargo directivo implica una responsabilidad compartida.

• A quien desempeñe el cargo de Director General corresponderá, como servidor público, la observancia y ejercicio de las normas que regulan el acceso y la transparencia de la información pública, en virtud de que tendrá acceso al Sistema de Administración Tributaria, así como el resguardo y trámite de datos sensibles de la población mexicana.

• Asimismo, formará parte del Consejo, entre los cuales se encuentran el Gobernador, el Secretario de Finanzas, el Subsecretario de Egresos, el Subsecretario de Administración y Finanzas, por todo lo cual se requiere de un perfil idóneo, que se compruebe su capacidad intelectual, experiencia laboral, solvencia moral y que tenga honradez probada.

• De ahí el establecimiento de los requisitos establecidos en la citada fracción IV del artículo 16, pues al tratarse de funciones de estricta confidencialidad y estar ligado el titular a la más alta esfera pública de poder de la entidad federativa, ha de reunir los requisitos mínimos de honorabilidad.

• El derecho de la ciudadanía contenido en la fracción VI del artículo 35 constitucional, a ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley, no se afecta.

• Al no tener el servidor público que ocupe el cargo de mérito otra nacionalidad, está en condiciones de ver y vigilar por los intereses de la Nación, ello considerando que si existe un ligero nivel de corrupción se pone en riesgo las finanzas de la entidad michoacana.

• La porción normativa no es una discriminación laboral en sí, sino un requisito que distingue de una manera honorífica a quien ocupe cargo tan importante. No se trata de una prohibición de laborar en el ámbito gubernamental, sino que, tratándose del cargo de Director General, está únicamente reservado a los ciudadanos mexicanos nacidos en territorio nacional que cumplan con cada uno de los requisitos que la ley exige.

• Lo que se persigue es la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 constitucional, puesto que se trata de un cargo ligado a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, en virtud de que entre las principales actividades que ha de desempeñar se encuentran las establecidas en el numeral 4 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, de cuyo contenido se puede observar que el Sistema de Administración Tributaria de Michoacán no solamente realizará actividades de vigilancia tributaria en la recaudación de las contribuciones y accesorios de carácter estatal y municipal, sino también federal, por lo que tendrá a su cargo información de carácter confidencial de gran relevancia, razón por la que se requiere que la persona titular de dicho organismo gubernamental sea de probada honradez y capacidad intelectual, experiencia laboral y profesional y con un alto compromiso de servicio ante la sociedad michoacana y el pueblo de México.

• La iniciativa presentada por el Gobernador Constitucional busca fortalecer la administración de los recursos que percibe la entidad a través de un órgano especializado y es acorde con los artículos 1 y 35, fracción VI, constitucionales, puesto que no vulnera los derechos de igualdad, no discriminación, ni el de libre e igualitario acceso a un cargo en el servicio público, por el contrario, demuestra la responsabilidad, el compromiso con la sociedad y sobre todo con los princi-

pios de legalidad y seguridad jurídica, ello porque se busca proteger las instituciones públicas con los mejores perfiles profesionistas sin distinción alguna, y los requisitos establecidos en la fracción IV del artículo 16 tratan precisamente de salvaguardar el servicio dentro de la función pública.

• Dicha disposición es totalmente compatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que no hay una exclusión injustificada de laborar en el sector público dirigida a quienes hayan sido sentenciados con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ya que podrán laborar en cualquier dependencia gubernamental; sin embargo, no podrán acceder al puesto de Director General, dada su importancia y relevancia, al tener a su cargo la recaudación de impuestos federales, estatales y municipales, y tener el deber de informar el total de dicha recaudación a las autoridades federales, según lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, de cuyo importe dependerá lo destinado al Estado de Michoacán de Ocampo en materia de participaciones federales.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.** Por auto de dieciocho de abril de dos mil veintitrés se tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, que expuso, en síntesis, lo siguiente:

• La promulgación del decreto impugnado se efectuó con fundamento en los artículos 60, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad federativa.

• Las entidades cuentan con atribuciones legales para legislar en la materia de que se trata y exigir requisitos suficientes para detentar cargos públicos.

• Las disposiciones impugnadas son constitucionales porque, por un lado, hay cargos públicos que se reservan a mexicanos que no adquieran otra nacionalidad por ser cargos relacionados con los intereses o el destino político y económico del Estado en sus áreas estratégicas o prioritarias, cuyas funciones están ligadas a los conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales.

• Por otra parte, porque deben exigirse parámetros estrictos para cubrir el nivel de responsabilidad que se requiere para atender asuntos fiscales y financieros que tienen alto impacto en la sociedad y en la construcción de políticas públicas del Estado, evitando la corrupción; y, para no correr riesgos, se debe tener la seguridad y confianza de que quien aspire al cargo público no haya sido condenado por delitos cometidos con la conciencia y voluntad de practicarlos.

8. **Pedimento y manifestaciones.** El Fiscal General de la República se abstuvo de formular pedimento; y, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, de hacer manifestaciones.

9. **Alegatos y cierre de instrucción.** Las partes no formularon alegatos oportunamente y mediante proveído de diez de mayo de dos mil veintitrés se declaró cerrada la instrucción a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

10. 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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece. Lo anterior, porque la Comisión Nacional

[1] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. ...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

[2] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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; ..."

de los Derechos Humanos plantea que diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo contravienen la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos combate el artículo 16, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento", y IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 340, publicado el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.

12. Tales disposiciones son del contenido literal siguiente:

"**Artículo 16.** El Director General será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"**I.** Ser Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ...

"**II.** IV. No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; ..."

(Énfasis añadido)

III. OPORTUNIDAD

13. 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 (en adelante Ley Reglamentaria),[3] el plazo para promover una

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

acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados 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 plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. En el caso las disposiciones impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el viernes veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del sábado **veinticuatro de diciembre de dos mil veintidós al domingo veintidós de enero de dos mil veintitrés.**

15. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se recibió el **lunes veintitrés de enero de dos mil veintitrés** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que su presentación fue oportuna, en la inteligencia de que el domingo veintidós de enero –último día del plazo– fue inhábil en términos del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[4]

IV. LEGITIMACIÓN

16. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.

17. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover este medio de control constitucional en contra de leyes de las entidades federativas, entre otras normas generales, que desde su perspectiva vulneren derechos humanos. Al respecto, conviene apuntar que la promovente plantea que las disposiciones impugnadas transgreden los principios de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, legalidad, así como el derecho de acceso a un cargo público.

[4] "**Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 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."

18. Asimismo, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,[5] a quien corresponde promover las acciones de inconstitucionalidad en representación de dicha Comisión, en términos de lo establecido en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[6] y 18, párrafo primero, de su Reglamento Interno.[7]

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Consideraciones previas. Por cuestión de método, el análisis de fondo del asunto se dividirá en los siguientes rubros

• Constitucionalidad del requisito relativo a ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, previsto en el artículo 16, fracción I, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria de dicha entidad federativa.

---

[5] Esa calidad quedó acreditada con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, en el que consta su designación por el período comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

[6] "**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 ..."

[7] "**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. ..."

• Constitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

VI.2. Constitucionalidad del requisito relativo a ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo

20. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiesta en sus conceptos de invalidez que el artículo 16, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo resulta inconstitucional porque, entre otros vicios, el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

21. Para seguir con el estudio, importa reiterar que la disposición impugnada señala:

"**Artículo 16.** El Director General será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"**I.** Ser Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ..."

(Énfasis añadido)

22. A juicio de este Tribunal Pleno, resulta **fundado** el concepto de invalidez señalado líneas arriba.

23. Al respecto, en principio es conveniente precisar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2018,**[8] sostuvo que, derivado de una interpretación sistemática del artículo 1o. en relación con el diverso 32,

[8] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por no superar un test de

ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.[9]

24. Además, en dicho asunto se destacó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no era irrestricta, pues encontraba su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

25. Asimismo, se destacó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse que el Congreso de una entidad federativa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

26. Dichas consideraciones fueron reiteradas por este Tribunal Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018,**[10] **4/2019,**[11] **35/2018,**[12]

escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

[9] En dicho precedente se precisó que ello no implicaba, en ese momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en el caso concreto versaba sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

[10] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

[11] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

[12] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

40/2019,[13] **88/2018,**[14] **93/2018,**[15] **45/2018** y su acumulada **46/2018,**[16] **157/2017,**[17] y **67/2018** y su acumulada **69/2018.**[18]

27. Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **111/2019,**[19] así como en las diversas acciones **113/2020,**[20] **182/2020,**[21] **192/2020,**[22] **39/2021**[23] y **6/2020**[24] este Tribunal Pleno mantuvo su criterio en el sentido de que las legislaturas de los Estados 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, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

28. Sin embargo, para llegar a dicha conclusión, se partió únicamente del estudio de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, sin la necesidad de recurrir a la interpretación sistemática antes mencionada ni al estudio del principio de igualdad y no discriminación.

29. Además, en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad **39/2021** y **6/2020,** se consideró que era necesario eliminar las referencias a la reforma constitucional en materia de nacionalidad, específicamente, en el tema de los cargos y funciones a áreas estratégicas y prioritarias, al considerarse que no se encontraban relacionadas con la problemática en estudio.

30. En consecuencia, al ser estos últimos asuntos los que contienen el criterio vigente del Tribunal Pleno, el estudio de la porción normativa impugnada en este asunto se realizará conforme a las consideraciones sostenidas en ellos,

[13] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.
[14] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.
[15] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.
[16] Resueltas en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.
[17] Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.
[18] Resueltas en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.
[19] Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.
[20] Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.
[21] Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.
[22] Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.
[23] Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.
[24] Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós.

como se hizo también al resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021, fallada el trece de septiembre de dos mil veintidós.

31 En ese sentido, es importante realizar un análisis de las normas que tienen como finalidad regular el tema de la nacionalidad en México. Para pronta referencia, se transcriben los preceptos constitucionales relevantes para estudiar el caso concreto:

"**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A). 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

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B). 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."



"**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.

"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 practicaje 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."

"**Artículo 37.** ...

"A). Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B). La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"..."

32. De los artículos constitucionales antes citados se desprende lo siguiente:

a) La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

b) La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, debido al lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

c) La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida, es conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

d) De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

e) Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiera otra nacionalidad.

f) Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

33. El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de

marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

a) La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

b) La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

c) Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

d) Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

e) En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

f) Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

g) Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

34. En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:

a) Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

b) En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

c) Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el diverso 37 lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

d) Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

e) La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que 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, así como 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. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión*.

35. Del análisis de la exposición de motivos se constata la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países.

36. A partir de entonces, el Constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos, se encuentran las personas comisionadas del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal, artículo 6o., apartado A; las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28; las personas depositarias de los Poderes de la Unión, artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100; la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación, artículo 79; las personas secretarias de despacho, artículo 91; las personas magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99; las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 100; el Fiscal General de la República, artículo 102 apartado A, segundo párrafo; las personas gobernadoras de los Estados y las personas magistradas integrantes de los Poderes Judiciales estatales, artículo 116; y las personas magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, artículo 122, apartado A, fracción IV.

37. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del país, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que *esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión*.

38. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando se refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los Congresos locales.

39. De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del país.[25]

[25] Sin que ello implique, en este asunto, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local. Sin que pase inadvertido que al resolver el amparo en revisión 262/2022, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, la Segunda Sala sostuvo que: "*...al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo a una de las magistraturas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo instauró en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 32, segundo párrafo, de la Ley Fundamental y que, como ha sido reconocida de manera mayoritaria por los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, el legislador federal cuenta con competencia para establecer dentro de los requisitos para ocupar cargos públicos, la nacionalidad mexicana por nacimiento*". Esto, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Las Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa votaron a favor con reserva de criterio y manifestaron harán voto aclaratorio. El Ministro Luis María Aguilar Morales anunció voto concurrente.

40. Por lo tanto, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en el artículo 16, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de Director General, por lo que debe declararse inválida por incompetencia de la entidad federativa.

41. De acuerdo con lo anterior, se declara la **invalidez** de la porción normativa **"*por nacimiento*",** prevista en el artículo 16, fracción I, de la de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

VI.3. Constitucionalidad de diversas porciones normativas del artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo

42. Como se expuso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que la fracción IV del artículo 16 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo vulnera, entre otros, el derecho humano de igualdad y no discriminación al prever como requisito para ocupar el cargo de Director General el no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, **o** inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

43. Asimismo, refiere, de forma destacada, que el mero hecho de cometer un ilícito o haber sido sancionado no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un "*delincuente*" o "*infractor*" del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad, pues una vez que la persona ha compurgado la pena o la sanción administrativa debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

44. Para analizar el motivo de impugnación planteado, el estudio se dividirá de la siguiente manera: **A.** Parámetro de regularidad constitucional; **B.** Análisis de la porción normativa "*no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más*

de un año" y **C.** Análisis de la porción normativa "*inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*".

A. Parámetro de regularidad constitucional

45. No es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza normas que en los requisitos para acceder a algún empleo o cargo público introducen cuestiones relacionadas con el pasado penal de una persona. Por esta razón, deben reiterarse las premisas esenciales de las que se ha partido en dichos asuntos.

46. Al respecto, el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,[26] 83/2019,[27] 50/2019,[28] así como en la **acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021,**[29] entre otras, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual 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.

47. 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.

[26] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 64, en su porción normativa "*y no tener antecedentes penales*" de la Ley Número 9 orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz.

[27] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, en su porción normativa "*no haber sido condenado por delito doloso*" de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

[28] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de diez votos, se declaró la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa "*sin antecedentes penales*" de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.

[29] Resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de septiembre de dos mil veintidós, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 21, fracción IV, en su porción normativa "*doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare*", entre otras, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

48. No obstante, también se ha precisado que si bien el 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, y 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 constitucionalmente exigido.[30]

49. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)[31] que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: 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).

50. El principio de 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 deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

51. Mientras que el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de

[30] Las mismas consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

[31] "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Registro 2015679. [J]; 10a. Época; Primera Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121; Pág. 121.

la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

52. También se ha destacado que el derecho humano a la igualdad no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo, o de hecho, la cual tiene por objeto 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.

53. En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de* Fuegos *de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.[32]

54. Ahora bien, como fue resaltado por este Tribunal Pleno, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 263/2020,[33] no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes, ya que mientras la primera

[32] Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

[33] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Nayarit que establecía como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda, "*no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público*".

constituye una diferencia razonable y objetiva, la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunda en detrimento de los derechos humanos.

55. Adicionalmente, en dicho asunto se destacó que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.[34]

56. En los mismos términos, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.[35]

57. Así, en el ámbito de su competencia, las legislaturas locales o el Congreso de la Unión gozan de una amplia configuración para definir en las leyes secundarias las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público; no obstante, se ha interpretado que, cuando se utiliza el término "*las calidades que establezca la ley*", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a esta.[36]

58. Por tanto, será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación a personas

[34] "**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.
"**2.** La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal; …"

[35] "**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; …"

[36] Acción de inconstitucionalidad 111/2019 fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 falladas el cinco de octubre de dos mil seis bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

59. Ahora bien, en este asunto, las porciones normativas impugnadas tienen por objeto regular los requisitos que deben cumplir las personas que busquen acceder al cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

60. Antes de examinar las disposiciones impugnadas, es necesario tener presente la naturaleza del cargo que debe reunir los requisitos impugnados, para lo cual resulta imperativo tomar en cuenta algunas de las disposiciones previstas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

61. A fin de brindar un esquema general, debe decirse que, en términos del artículo 1 del ordenamiento combatido,[37] éste tiene por objeto regular la competencia, facultades, atribuciones, operación y funcionamiento del Servicio de Administración Tributaria de dicha entidad federativa, y la persona que ejerce el cargo de titular se denomina precisamente Director General en términos de su artículo 2, fracción IV,[38] quien además integrará el Consejo Asesor, solo con derecho a voz, junto con el Gobernador Constitucional, entre otros; y, fungirá como Secretario Técnico, según lo prevén los artículos 10 y 12.[39]

---

[37] "**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular la competencia, facultades, atribuciones, operación y funcionamiento del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo."

[38] "**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

"…

"**IV.** Director General: A la persona que ejerce el cargo de titular del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo;

"…"

[39] "**Artículo 10.** El Consejo Asesor del SATMICH se integrará por:

"**I.** El Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, quien lo presidirá;

"**II.** El titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, quien fungirá como Consejero;

"**III.** El titular de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría, quien fungirá como Consejero;

"**IV.** El titular de la Subsecretaría de Administración de la Secretaría, quien fungirá como Consejero;

62. Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 14 de la ley en cita,[40] el referido Consejo Asesor tendrá entre otras atribuciones, las consistentes en rendir opinión sobre medidas que, a propuesta del Director General, se presenten para incrementar la eficiencia en la operación de la administración tributaria y en el servicio de atención al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; así como revisar los informes de resultados que someta a su consideración el Director General, realizando las observaciones y recomendaciones sobre el cumplimiento de la gestión, en lo relativo a los planes, programas y atribuciones, conforme a las normas aplicables y los convenios celebrados (fracciones II y IV).

63. Ahora bien, las facultades del Director General están previstas en el artículo 17 de la ley en comento, cuyo texto es del tenor literal siguiente:

"**Artículo 17.** El Director General del SATMICH, tendrá las facultades siguientes:

"**V.** El titular de la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Finanzas y administración, quien fungirá como Consejero; y,
"**VI.** El Director General del SATMICH, quien fungirá como Secretario Técnico."
"**Artículo 12.** Los integrantes del Consejo Asesor tendrán derecho a voz y voto, con excepción del Director General, quien solo tendrá derecho a voz."

[40] "**Artículo 14.** El Consejo Asesor tendrá las atribuciones siguientes:
"**I.** Emitir opinión sobre proyectos de acuerdos, órdenes, resoluciones administrativas y disposiciones reglamentarias de carácter general en materia fiscal y política tributaria que corresponda expedir o promover;
"**II.** Rendir opinión sobre medidas que, a propuesta del Director General, se presenten para incrementar la eficiencia en la operación de la administración tributaria y en el servicio de atención al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;
"**III.** Asesorar los planes y programas del SATMICH, así como sus modificaciones relativas al cumplimiento de sus atribuciones;
"**IV.** Revisar los informes de resultados que someta a su consideración el Director General, realizando las observaciones y recomendaciones sobre el cumplimiento de la gestión, en lo relativo a los planes, programas y atribuciones, conforme a las normas aplicables y los convenios celebrados;
"**V.** Participar en el análisis y valoración sobre acciones de mejora continua y profesionalización en la operación del SATMICH y aquellos que incluyan, entre otros, los relacionados con la eficiencia, aprovechamiento y disminución de los costos de recaudación, los programas de combate a la evasión fiscal, la elusión, el contrabando y la corrupción;
"**VI.** Aprobar la creación de comisiones o grupos de trabajo para analizar y resolver, en forma colegiada, los asuntos específicamente encomendados; y,
"**VII.** Las demás contenidas en la presente Ley y otras disposiciones normativas aplicables."

"I. Representar legalmente al SATMICH en su carácter de autoridad fiscal, con facultades generales y especiales, que podrá delegar en otros servidores públicos adscritos al SATMICH, en términos de lo establecido en el Reglamento Interior;

"II. Asumir la responsabilidad en materia de ingresos, revisar, integrar, autorizar y someter a la consideración del Titular de la Secretaría, los proyectos de políticas, procedimientos, metodologías, sistemas, normativa, programas, reglas de operación, lineamientos, manuales, guías técnicas y operativas, indicadores, criterios administrativos, formatos e instructivos y demás instrumentos administrativos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, le corresponda formular, así como a las unidades administrativas a su cargo;

"III. Formular y presentar al Titular de la Secretaría la propuesta de política de ingresos en materia fiscal, de recaudación, auditoría, fiscalización, regularización y asistencia al contribuyente;

"IV. Informar al Titular de la Secretaría, la cancelación de los créditos fiscales incobrables estatales y municipales coordinados, así como las relativas a los créditos fiscales federales ante las autoridades competentes, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables;

"V. Proponer a la Secretaría la cuenta comprobada de la recaudación de los ingresos federales coordinados, que se deberá rendir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Secretaría, en términos de las disposiciones legales aplicables;

"VI. Emitir los acuerdos por los que se otorguen condonación y reducción de multas y recargos, así como, la cancelación de créditos fiscales en favor de los contribuyentes, en los términos que establecen las disposiciones fiscales aplicables;

"VII. Coordinar con las unidades administrativas a su cargo la elaboración de los informes trimestrales sobre los ingresos obtenidos;

"VIII. Coordinar a las unidades administrativas a su cargo en los procedimientos de revisión, determinación y recaudación de las contribuciones, pro-

ductos y aprovechamientos estatales, federales y municipales, conforme a los convenios suscritos por el Gobernador del Estado o el Titular de la Secretaría, a fin de simplificar y hacer más eficiente la administración tributaria;

"IX. Participar, previo acuerdo del Titular de la Secretaría, en los Comités y Subcomités de Programación de Actos de Fiscalización, así como en las reuniones periódicas de evaluación, con los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"X. Participar en las reuniones del grupo técnico de fiscalización de la Comisión Permanente de Servidores Públicos Fiscales y en las reuniones de los grupos de trabajo que se deriven de los asuntos tratados en el mismo;

"XI. Coordinar y supervisar la elaboración de la estimación anual de ingresos del Estado, así como del anteproyecto de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo y promover esquemas de recaudación con el fin de ampliar la base tributaria, por concepto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes, participaciones e incentivos en ingresos federales, aportaciones federales, apoyos extraordinarios de la Federación, transferencias federales y municipales por convenio, financiamientos, ingresos extraordinarios, percibidos por las dependencias y entidades de la administración pública estatal, bajo cualquier concepto y cualesquiera otros que anualmente se establezcan como ingreso, para cubrir los gastos públicos generados por el ejercicio de la función pública;

"XII. Establecer las medidas necesarias en las unidades administrativas competentes a su cargo, a fin de verificar y dar seguimiento a la transferencia de los Fondos de Aportaciones Federales, Participaciones Federales y los correspondientes a los demás convenios de coordinación, acuerdos o anexos de ejecución, que suscriba el Gobierno del Estado con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como evaluar el comportamiento de los mismos;

"XIII. Participar ante los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o en su caso, Hacendaria, así como en los grupos técnicos y de trabajo,

en los que se le designe como representante del grupo de zona a que pertenece el Estado y, en su caso, como coordinador del grupo de que se trate, debiéndose rendir los informes correspondientes;

"XIV. Representar al Titular de la Secretaría, previo acuerdo, en los foros y grupos de trabajo que se constituyan por los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"XV. Coordinar y supervisar el cumplimiento de los convenios, derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de sus reuniones zonales;

"XVI. Establecer las acciones necesarias a fin de que se efectúe la vigilancia de los procesos de actualización de los coeficientes correspondientes al Estado, para la distribución de los diferentes fondos de participaciones en ingresos federales, conforme a las disposiciones normativas aplicables;

"XVII. Verificar la obtención y envío de la información relacionada con las contribuciones locales asignables, para su incorporación en el cálculo del coeficiente para la distribución de Participaciones Federales, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"XVIII. Coordinar y participar en el funcionamiento y los trabajos de los organismos del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado, en materia de su competencia;

"XIX. Revisar y emitir las resoluciones administrativas, de carácter individual, no favorables a un particular, propuestas por las unidades administrativas a su cargo, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables;

"XX. Presentar al Titular de la Secretaría el anteproyecto de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, que contenga los ingresos que perciba el Gobierno del Estado;

"XXI. Planear, programar, supervisar, dirigir, evaluar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del SATMICH previstas en el reglamento interior para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales;

"XXII. Coordinar la elaboración de los proyectos de reglamento interior y de los manuales de organización, de procedimientos, de servicio al público y demás disposiciones administrativas necesarias, para aplicar de manera eficaz y eficiente la legislación fiscal, recaudatoria y financiera, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables y presentarlos para autorización del Titular de la Secretaría;

"XXIII. Participar en la elaboración de los convenios que lleve a cabo el Titular del Poder Ejecutivo del Estado o de la Secretaría, en los asuntos vinculados con las atribuciones del SATMICH;

"XXIV. Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en materia fiscal, recaudatoria y financiera;

"XXV. Diseñar, dirigir y evaluar el Programa Anual de Trabajo para el cumplimiento de las atribuciones del SATMICH;

"XXVI. Elaborar el presupuesto de egresos del SATMICH conjuntamente con los titulares de las unidades administrativas propias del órgano desconcentrado, en apego a las reglas generales presupuestarias de cada ejercicio;

"XXVII. Administrar y controlar los recursos y presupuesto que le sean asignados al SATMICH en apego a la normatividad aplicable, realizando las propuestas de modificación que sean necesarias;

"XXVIII. Vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia, de acceso a la información y protección de datos personales;

"XXIX. Cancelar los créditos fiscales incobrables por incosteabilidad o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios de conformidad con la normatividad estatal o federal, según corresponda, tratándose de contribuciones federales, estatales o municipales coordinadas;

"XXX. Implementar un servicio fiscal de carrera en el SATMICH para asegurar que su personal cumpla con el perfil, conocimiento, capacidades, habilidades y características técnicas para la prestación del servicio fiscal y el buen trato al contribuyente, así como evaluar su avance y eficiente aplicación;

"XXXI. Proponer al Titular de la Secretaría la celebración de convenios con instituciones educativas tendientes a la profesionalización, especialización y actualización del personal adscrito al SATMICH;

"XXXII. Dictar las disposiciones que normen la evaluación del desempeño de los servidores públicos adscritos al SATMICH;

"XXXIII. Dictar las disposiciones que normen la promoción interna y estímulos de los servidores públicos adscritos al SATMICH, en apego a las normas aplicables y presupuestos autorizados;

"XXXIV. Proponer al Titular de la Secretaría, el nombramiento o remoción del personal de confianza del SATMICH;

"XXXV. Solicitar y obtener de las dependencias y entidades que integran la administración pública del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, la información de las personas físicas y morales que sea necesaria para corroborar el cumplimiento de las obligaciones fiscales estatales y, en su caso, municipales y federales coordinadas; y,

"XXXVI. Aquellas que le ordene o, en su caso, delegue, el Consejo Asesor y las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables."

64. Como se advierte, el Director General representa legalmente al Servicio de Administración Tributaria de la entidad federativa y asume la responsabilidad en materia de ingresos, además de que, entre otras atribuciones, propone la política de ingresos en materia fiscal, de recaudación, auditoría, fiscalización, regularización y asistencia al contribuyente.

65. Finalmente, dentro de los requisitos para ser Director General del Servicio de Administración Tributaria en el Estado de Michoacán de Ocampo se encuentra el de "*no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*" ni "*inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*", de acuerdo con el artículo 16,

fracción IV, de la ley impugnada. En esta parte se contienen las diversas porciones normativas impugnadas en este medio de control constitucional que a continuación se examinan.

B. Análisis de la porción normativa "no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año"

66. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el requisito relativo a no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por **delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año** resulta sobreinclusivo y contrario a los principios de igualdad y no discriminación.

67. Atendiendo al parámetro de regularidad expuesto, el concepto de invalidez formulado por la accionante resulta en esencia **fundado.**

68. Ciertamente, a la luz del parámetro que se ha reiterado en este asunto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019, se declaró la invalidez de las porciones normativas "*no contar con antecedentes penales*" y "*sin antecedentes penales*", respectivamente, como requisito para aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de Jefes de Manzana o Comisarios Municipales en los municipios del Estado de Veracruz o integrantes de un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo.

69. En dichos precedentes, este Tribunal Pleno determinó que los legisladores locales hicieron una distinción que en estricto sentido no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello porque exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

70. Por similares razones, en la acción de inconstitucionalidad 117/2020[41] se declaró la invalidez del requisito consistente en "*no haber recibido condena por delitos dolosos*" para ejercer profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, previsto en la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.

71. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021, anteriormente citada, se declaró la invalidez del artículo 21, fracción IV, en sus porciones normativas "DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE." y "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA.", de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

72. Ahora bien, en el análisis de las porciones normativas impugnadas, se advierten dos cuestiones. La primera de ellas es qué debe entenderse por *no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año.* El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobreinclusivo y discriminatorio.

73. Respecto de la primera cuestión, este Tribunal advierte que de la norma impugnada se desprende que el impedimento se actualiza hasta que exista una sentencia definitiva, es decir, que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello es relevante, pues, de lo contrario, se trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento.[42]

74. Al señalar la porción normativa impugnada resolución firme puede entenderse que el impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de

[41] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.
[42] Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2021.

una condena definitiva y la persona se encuentra cumpliendo la sanción impuesta.[43]

75. Por el contrario, por cuanto hace a la segunda cuestión, relativa a la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, no se supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad.

76. Para realizar el análisis de la porción normativa impugnada, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

77. Este Tribunal Pleno considera que la porción normativa sí hace una distinción entre las personas que han sido sentenciadas con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año y aquellas personas que no han sido sentenciadas de ese modo en relación con la posibilidad de ocupar el cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

78. Cabe apuntar que la porción normativa impugnada debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa; de tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si ésta resulta constitucionalmente válida y, en caso de que lo fuera, su instrumentalidad.

79. **Finalidad constitucionalmente válida.** A juicio de este Tribunal Pleno, la finalidad buscada por el legislador es constitucionalmente válida.

80. Ciertamente, es necesario partir de la base de que, como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 50/2021, los derechos humanos, los bienes co-

[43] En la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, este Tribunal Pleno estimó que los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas son constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

lectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.[44]

81. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.[45]

82. En este caso, se estima que la norma impugnada tiene un fin constitucionalmente válido al pretender establecer determinadas calidades para el acceso a un cargo que es ejercido para representar una autoridad de naturaleza fiscal que tiene como función primordial fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias, ya que busca asegurar que accedan al puesto sólo las personas que no han sido condenadas por un delito doloso, pues se piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad y honorabilidad de la persona y que todas esas características son necesarias para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas el Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

83. **Instrumentalidad de la medida.** No obstante que la finalidad en sí misma es constitucionalmente válida, lo cierto es que el requisito de no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin detectado, consistente en crear un filtro estricto de acceso al cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria de la entidad federativa de mérito.

84. En efecto, la formulación de la porción normativa impugnada resulta en extremo general, ya que comprende a las personas sentenciadas con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, aún y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar.

[44] Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.
[45] Ídem.

85. Además, la porción normativa impugnada contiene hipótesis que:

• No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

• No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

• No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

86. Entonces, la porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que busquen aspirar al cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, lo cierto es que establece un requisito para el acceso a un puesto público que excluye de manera genérica a cualquier persona que haya sido sentenciada con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis impiden incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público.

87. En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un cargo público determinado porque el aspirante fue sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente las respectivas funciones.

88. Así, se estima que el requisito previsto en la porción normativa impugnada no es razonable, toda vez que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a de-

sempeñar, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en su pasado en una conducta dolosa que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual también resulta sobreinclusivo.

89. En efecto, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobreinclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal.[46]

90. Ahora, si bien el artículo 16, fracción IV, permite identificar que la sanción impuesta se encuentra en *resolución firme*, lo cierto es que no contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente, ni distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

91. De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos el previsto en la ley impugnada, pueda resultar posible incluir una condición similar, pero que con respecto a determinados delitos, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso, además de identificar los aspectos precisados en la parte final del párrafo anterior.

92. Sin embargo, por las razones ya expresadas, se considera que como está construida la porción normativa combatida se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a esos cargos públicos a personas que en el pasado pudieron haber sido sentenciadas penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso y en relación con la función en cuestión la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto

[46] Tal como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

o comisión a desempeñar, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

93. Además, es importante destacar que el legislador local, buscando asegurar el correcto desempeño del cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, recurre a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquiendo, lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

94. En efecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido[47] que la dignidad humana, protegida por el artículo 1 constitucional, es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, aun el derecho penal, únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado lo que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionatorio de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "*delincuente*" exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "*derecho penal de autor*" permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

[47] En las tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO).". Registro 2005918. [J]; 10a. Época; Primera Sala; *Gaceta del S.J.F.*; Libro 4, marzo de 2014, Tomo I; Pág. 354.
De la misma manera, en la tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.". Registro 2005883. [J]; 10a. Época; Primera Sala; *Gaceta del S.J.F.*; Libro 4, marzo de 2014, Tomo I; Pág. 374.

95. En consecuencia, el examen de la porción normativa en análisis lleva a considerar que, efectivamente, infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un supuesto que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a imponerle una pena entraña que, para efectos del acceso a los cargos referidos, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta dolosa que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

96. En estas condiciones, se declara la **invalidez** del artículo 16, fracción IV, en la porción normativa "*No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*", de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo.

C. Análisis de la porción normativa "*inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*"

97. Este Tribunal Pleno considera que el requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública resulta irrazonable, por lo que debe declararse su invalidez.

98. Para ello, resulta pertinente retomar las consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 111/2019, donde se invalidó una norma que contenía el requisito de "no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público" para ser Vicefiscal, Director General, Coordinador General o titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público o perito perteneciente al servicio profesional de carrera, conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

99. En ese precedente se estimó que, si bien la norma persigue avanzar en fines constitucionalmente aceptables, esto es, en el establecimiento de calida-

des determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

• No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;

• No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;

• No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,

• No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

100. En el presente caso, la norma impugnada al establecer restricciones al acceso a un cargo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada en el ámbito estatal o federal por cualquier razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia, e, incluso, de cualquier puesto público.

101. Si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado –penal, política o administrativamente– con una pena ya cumplida, una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

102. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias,[48] condición que no se cumple en la norma impugnada.

103. Ello pues se insiste, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobreinclusivo.

104. Además, el requisito en cuestión excluye indefinidamente y de por vida la posibilidad de acceder al empleo público referido. En consecuencia, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona. Esa exclusión genera un efecto discriminante injustificado.

105. Similares consideraciones fueron sostenidas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 106/2019, 184/2020, 263/2020 y **64/2022.**[49]

106. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos el asociado a la norma impugnada, podría resultar posible incluir requisitos como los impugnados, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

[48] Acción de inconstitucionalidad **74/2008,** resuelta en sesión de doce de enero de dos mil diez.
[49] Resueltas las tres primeras en sesión del Tribunal Pleno de diecinueve de abril, así como dieciocho y, veinticinco de mayo, todos de dos mil veintiuno, respectivamente; y, la última el doce de enero de dos mil veintitrés.



107. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada o sentenciada por determinadas conductas, por ejemplo, delitos o infracciones graves o dolosas que clara y directamente tengan relación con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas.

108. Si bien en el caso se trata de un puesto de carácter relevante, cuyas atribuciones incluso llegan a fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y que se vincula con las finanzas de la entidad federativa de mérito, lo cierto es que la generalidad y amplitud de la norma referida provoca un escenario sobreinclusivo de prohibición absoluta que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa o penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar. Sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

109. Por tanto, se declara la **invalidez** del artículo 16, fracción IV, de la ley impugnada, en la porción normativa "*o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*".

VII. EFECTOS

110. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, 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.

111. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de las siguientes disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo:

a. Artículo 16, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y

b. Artículo 16, fracción IV.

112. Así el precepto impugnado deberá leerse de la siguiente forma:

"**Artículo 16.** El Director General será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"**I.** Ser Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; …

"**IV.** No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; …"

113. **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 sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

VIII. DECISIÓN

114. 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 16, fracciones I, en su porción normativa *"por nacimiento"*, y IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRE-

TO NÚMERO 340, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 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 del I al 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 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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Servicio de Administración

Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron 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 apartándose del párrafo 104, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció votos concurrente y 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 apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

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 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.

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la de 7 de junio de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 1 de julio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente y aclaratorio que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 35/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que impugno diversos requisitos para desempeñar el cargo de Director General, previstos la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo, por considerarlos violatorios del principio de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo, seguridad jurídica, legalidad y acceso a un cargo público, reconocidos en los artículos 1, 5, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

Si bien compartí la invalidez de las normas impugnadas, me aparto de algunas consideraciones y formulo voto concurrente y aclaratorio por las razones que expondré a continuación.

Razones del voto concurrente:

I. Estudio de la fracción I del artículo 16 impugnado

Si bien coincidí con la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", contenida en el artículo 16, fracción I, de la Ley impugnada.

Sin embargo, no comparto las consideraciones contenidas en los párrafos 37 y 38 de la sentencia en los que se establece que, además del Constituyente Federal, el Congreso de la Unión también puede establecer cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento. La sentencia retoma esa precisión de lo fallado en la **acción de inconstitucionalidad 111/2019,**[1] en la que expresamente voté en contra de dicha consideración y formulé un voto de minoría.

[1] Sesión de *veintiuno de julio de dos mil veinte*. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González

Como he sostenido desde entonces, el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Federal tiene que interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar distinciones injustificadas entre mexicanos o mexicanas por nacimiento y por naturalización. De ahí que, a mi juicio, la lectura de ese precepto constitucional que resulta más coherente con el principio de igualdad es aquella que implica entender reservada de manera exclusiva a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la potestad de establecer los cargos públicos para los que es exigible el requisito de ser mexicano por nacimiento.

II. Estudio de la fracción III del artículo 16 impugnado

En este apartado, la fracción impugnada se analizó en dos partes: en la **primera,** la porción normativa "*no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*", cuya invalidez se decretó al no superar la segunda grada del test bajo un escrutinio ordinario de razonabilidad; mientras que en la **segunda** parte se analizó la porción normativa "*inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*", respecto de la que se consideró que la generalidad y amplitud de la norma referida provoca un escenario sobreinclusivo de prohibición absoluta.

Por lo que hace a la primera porción analizada, mi concurrencia se debe a que no compartí la intensidad del escrutinio empleado, ya que a mi juicio debió utilizarse un escrutinio estricto por tratarse de un supuesto de discriminación atendiendo a la condición social de la persona.

Razones del voto aclaratorio:

En relación con la segunda porción normativa analizada, estimé necesario aclarar por qué en los precedentes citados en la presente acción mi votación fue por declarar la validez de los requisitos impugnados y en este caso voté por la invalidez de la norma impugnada.

Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con precisiones y consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

En mi opinión, para determinar si procede validar o invalidar un requisito, se deben valorar las funciones del cargo en cuestión, ya que pueden existir elementos que lleven a considerar que la restricción que se impugne sea razonable en ciertos casos y en otros sea injustificada.

Los supuestos en los que he llegado a considerar la validez de requisitos para ciertos cargos atendiendo a sus obligaciones o facultades, incluyen aquellos que se relacionan con la procuración de justicia, policías, actividades jurisdiccionales, órganos internos de control y auditores superiores locales.

En el presente caso, consideré que el requisito impugnado efectivamente resultaba sobreinclusivo sin que existiera una justificación razonable que me llevara a concluir su validez atendiendo a las obligaciones o facultades del cargo, aunado a que no guardaban relación con los supuestos recién destacados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de junio de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 35/2023.

En la sesión celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 16 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo que establecía, entre otros,[1] el requisito de *ser mexicano por nacimiento* para ocupar el cargo de Director General del Servicio de Administración Tributaria de esa entidad, al considerar que las legislaturas estatales no están facultadas para regular supuestos en

[1] El otro requisito impugnado fue el previsto en la fracción IV del mismo artículo, consistente en: "*No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, o inhabilitado en el ámbito estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*". El requisito fue invalidado por mayoría de nueve votos de las Ministras Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento al tratarse de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El artículo impugnado disponía, en la parte conducente, lo siguiente:

"**Artículo 16.** El Director General será nombrado y removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento,** en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; …"

La porción "*por nacimiento*" fue declarada inválida por unanimidad de votos;[2] sin embargo, la mayoría consideró que tal invalidez derivaba de que los Congresos locales no tienen facultad para fijar algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar y ejercer cargos y funciones públicos porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para los que aplica ese requisito. De lo anterior desprendió la mayoría que los Estados no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia, por lo que formulo el presente voto concurrente para exponer las razones que me llevaron a votar por la invalidez.

Razones de la concurrencia

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos locales para prever como requisito para acceder a cargos públicos la nacionalidad mexicana por nacimiento, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez del precepto a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

[2] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso del Estado de Michoacán 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 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 Michoacán 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 propias):

"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 de aeronaves mexicanas,[3] 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 numeral 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 solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelan 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 Política del país, 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.

[3] Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

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 del país establece en sus artículos 40[4] y 41[5] 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;[6] 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 Michoacán no está legislando en materia de nacionalidad,** sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento,** lo cual con-

[4] "**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."
[5] "**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. …"
[6] "**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."

siste en categorizar o definir el perfil para ocupar el puesto de Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, considero que 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.

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 pretexte 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 Michoacán 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 Director General del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Michoacán de Ocampo. Siendo entonces que, al no existir una 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 esta era la materia del análisis y ese era el método aplicable.[7]

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 para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de junio de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[7] "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. Registro digital: 169877.
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.

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. ESTE DERECHO, ASÍ COMO LA CORRELATIVA OBLIGACIÓN ESTATAL DE CONSULTAR A ESTE GRUPO DE ATENCIÓN PRIORITARIA, ESTÁN ESTRECHAMENTE RELACIONADOS CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD, CON LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA, CON EL DERECHO DE IGUALDAD Y CON EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE ESTE GRUPO VULNERABLE.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ESTE DERECHO TIENE COMO RAZÓN SUBYACENTE SUPERAR UN MODELO REHABILITADOR DE LA DISCAPACIDAD –DONDE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD SON SUJETOS PASIVOS A LA AYUDA O ASISTENCIA QUE SE LES BRINDA–, FAVORECIENDO UN MODELO SOCIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ESTE DERECHO ESTÁ ESTRECHAMENTE RELACIONADO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA QUE RIGEN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SU DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN QUE SE PLASMÓ EN EL LEMA DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD: "NADA DE NOSOTROS SIN NOSOTROS".

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UNA MEDIDA PARA HACER FRENTE A LAS BARRERAS QUE HA IMPLICADO LA HETERORREGULACIÓN EN LA MATERIA DE DISCAPACIDAD Y, POR LO TANTO, ES CONSISTENTE NO SÓLO CON LA IGUALDAD MATERIAL, SINO CON LA IGUALDAD INCLUSIVA.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES MEXICANAS, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, TIENEN LA OBLIGA-

CIÓN Y, NO SÓLO LA PRERROGATIVA, DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR QUE LAS CONSULTAS SE LLEVEN A CABO, PUES CON ELLO RECONOCEN QUE ESTE DERECHO ES INTERDEPENDIENTE E INDIVISIBLE DEL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

VIII. CONSULTA A 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.

IX. 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.

X. 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.

XI. 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.

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES TANTO A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, COMO A LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA MISMA ENTIDAD, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL DECRETO 385/2021 POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE YUCATÁN Y LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE MEJORES CONDICIONES LABORALES Y SALVAGUARDA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS NO SE HAYA INTRODUCIDO LA CONSULTA PREVIA A DICHO GRUPO VULNERABLE, VIOLA EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (INVALIDEZ DEL DECRETO 385/2021 POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE YUCATÁN Y LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE MEJORES CONDICIONES LABORALES Y SALVAGUARDA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIV. 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 DECRETO 385/2021 POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE YUCATÁN Y LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE MEJORES CON-

DICIONES LABORALES Y SALVAGUARDA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES, Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO 385/2021 POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE YUCATÁN Y LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE YUCATÁN, EN MATERIA DE MEJORES CONDICIONES LABORALES Y SALVAGUARDA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 117/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE MAYO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 117/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, en contra del Decreto 385/2021, mediante el cual se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

Presentación de la demanda

1. María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad[1] en contra del Decreto 385/2021 mediante el cual se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.[2]

[1] Por escrito presentado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[2] El contenido el decreto impugnado es el siguiente:

"**Artículo Primero.** Se adiciona un segundo párrafo a los artículos 24 y 26; se adiciona un cuarto párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos cuarto y quinto para quedar como párrafo quinto y sexto del artículo 32 Bis; se adiciona un segundo párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos tercero y cuarto para quedar como párrafo cuarto y quinto del artículo 110, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, para quedar como sigue:"

"**Artículo 24.** …

"En el caso de los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador."

"**Artículo 26.** …

"Para los efectos del artículo 24, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta."

"**Artículo 32 Bis.** …

"…

"Todos los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán de permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia. Para el caso de la justificación, ésta, será en los términos del párrafo anterior. …"

"**Artículo 110.** …

"I. a la III. …

"Para el caso de trabajadores con algún tipo de discapacidad, en cualquiera de los supuestos enunciados en las fracciones I, II y III de este artículo, el superior jerárquico inmediato o titular de la dependencia podrá extender dicha licencia hasta diez días adicionales. …"

"**Artículo Segundo.** Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán para quedar como sigue:"

"**Artículo 38.** En situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió.



Preceptos que se consideran violados

2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que se transgreden los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "CPEUM"); 4.3 de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad (en adelante, "CDPD" o "Convención") y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (en adelante, "CIEFDPD").

Conceptos de invalidez

3. En su escrito de demanda, la CNDH presenta **un concepto de invalidez** en el cual manifiesta que el Decreto impugnado vulnera el artículo 4.3 de la Convención, en la que se reconoce el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de dicho sector de la población.

4. Divide sus argumentos en tres apartados: en primer lugar, expone el parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad; en segundo lugar, señala los requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad y, finalmente, realiza un análisis del decreto impugnado.

a) Por lo que se refiere al **parámetro de consulta** a las personas con discapacidad, expresa una de las obligaciones generales de los Estados, celebrar consultas a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan en la elaboración de legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ese grupo de población.

"En todos los casos, las citadas autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden."
"**Transitorios**
"**Artículo Primero. Entrada en vigor.**
"Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán."
"**Artículo Segundo. Derogación tácita.**
"Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía, que se opongan a este decreto."

(i) Las consultas deben ser previas, públicas, abiertas, regulares, estrechas, con participación preferentemente directa de las personas con esa condición, accesibles, informadas, significativas y con participación efectiva y transparente.

(ii) Los ordenamientos modificados en el Decreto 385/2021 contienen disposiciones que regulan cuestiones en materia de mejores condiciones laborales, salvaguarda en situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, del sector de las personas con discapacidad; no obstante, del análisis del proceso legislativo que dio origen, el Congreso del Estado de Yucatán omitió llevar a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

(iii) La Convención establece la obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activas con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración sobre cuestiones relacionadas con ellas.

(iv) El inciso o), del preámbulo de dicha Convención señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. En consecuencia, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

(v) También, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General Número 7, en la que señala el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ahí se advierte que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

(vi) Los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben dar acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales, accesibles

y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y leguaje claro.

(vii) En ese sentido, las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad deben abarcar toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.

(viii) El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neuro diversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/Sida.

(ix) La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

(x) Los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, lo cual requiere de acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios *web* de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera; de ahí que, las consultas abiertas a las personas atiende a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones.

(xi) Por ello estima necesario que deben cumplirse los lineamientos esenciales en la realización de consultas en materia de discapacidad, tales como:

• Acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles.

• Acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

• Considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad.

• Deber de informar de los resultados de esos procesos, proporcionado una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, consideraciones y razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.

(xii) Se invoca como precedente la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la razón subyacente a la exigencia de la consulta consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad, donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda, y favorecer un modelo social en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en las que las personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares.

(xiii) 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 (artículo 3.a.), el derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29).

(xiv) El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y 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.

b) En cuanto a los **requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad** señala que de una interpretación armónica de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad, así como el desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprenden los estándares mínimos para el desarrollo de la consulta a ese sector de la población, por lo que éstas deberán ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

(i) Se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. En el capítulo quinto, denominado "La Legislación Nacional y la Convención", se establece que debe incluirse a las personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

(ii) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen, en términos del artículo 4.3 de la Convención. De igual forma, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se ha subrayado la obligación de realizar consultas en tratándose de personas con discapacidad.

(iii) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad. En dicha acción se ha precisado que ese ejercicio consultivo debe contar, al menos, con las siguientes características:

- Previa, pública, abierta y regular

- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad

- Accesible

- Informada

- Significativa

- Con participación efectiva

- Transparente

(iv) La consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye

un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

(v) El derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad y es necesario que, de manera previa a la adopción de tales medidas, se les dé participación durante su elaboración.

c) En el **análisis del decreto** impugnado expone que las disposiciones impactan directamente en los derechos de las personas con discapacidad, pues su contenido atiende a los siguientes aspectos:

(i) Modificaciones a la **Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios:**

• El artículo 24 establece que la duración máxima de la jornada de trabajo diurna será de siete horas.

• Con la reforma se precisa que, tratándose de trabajadores con algún tipo de discapacidad, su superior jerárquico podrá establecer que la jornada de trabajo se adecue a sus necesidades y condiciones.

• El artículo 26 prevé la definición de la jornada mixta que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, cuya duración máxima será de seis horas y media.

• Se añade que, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, éstas podrán quedar exceptuados de prestar sus servicios en jornada mixta.

• El artículo 32 Bis establece el derecho de gozar de permisos por distintas situaciones en favor de las y los trabajadores.

• Con la reforma se incorpora que las y los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán del permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia.

• Finalmente, el artículo 110 prevé el derecho en favor de las trabajadoras y los trabajadores de gozar de licencias para dejar de concurrir a sus labores atendiendo al tiempo que lleven en servicio.

• Con la reforma se precisa que, cuando se trate de una persona con discapacidad, el superior jerárquico podrá extender la licencia hasta diez días adicionales.

(ii) Modificación a la **Ley de Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán:**

• El artículo 38 establece que, en situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió. Por tanto, las autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden.

(iii) El Congreso del Estado de Yucatán estableció normas encaminadas específicamente a garantizar: 1) mejores condiciones laborales de las personas con discapacidad que laboran en instituciones al servicio de esa entidad federativa, y 2) su salvaguarda ante situaciones de riesgo.

(iv) Del procedimiento legislativo, esto es, del análisis del dictamen emitido por la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social del Congreso del Estado de Yucatán, se advierte en su tercer considerando que, a través de las reformas se refuerzan los derechos de los grupos con discapacidad, pues se les brindan mejores condiciones en el desarrollo y cuidado dada su situación especial ante la ley; por lo que, las modificaciones inciden en el desarrollo de las actividades laborales de las personas con discapacidad, así como la obligación de las autoridades en garantizar su protección y seguridad ante situaciones de riesgo.

(v) Para determinar la validez del decreto impugnado, a la luz del parámetro de regularidad constitucional, no basta con que las disposiciones prevean cues-

tiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo correspondiente se cumplieron los requisitos que como mínimo deben satisfacerse en un ejercicio participativo de esa naturaleza, de acuerdo con lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018.

(vi) Del análisis del proceso legislativo se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, pese a que contiene disposiciones que atañen directamente a ese grupo de población, por lo que era obligatorio que el Congreso estatal realizara la consulta a las personas con discapacidad en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

(vii) Resulta innecesario pronunciarse sobre si se cumplieron los requisitos de que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, así como que fuera informada y permitiera la participación efectiva de los sujetos implicados, pues no obra constancia alguna que acredite que se realizó ese ejercicio participativo en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición del Decreto 385/2021 impugnado.

Admisión y trámite

5. El entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad 117/2021[3] y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento.[4]

6. El Ministro instructor **admitió** la presente acción de inconstitucionalidad,[5] tuvo por designados a los autorizados y delegados, así como por recibidas las

[3] Mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintiuno.
De conformidad con lo establecido en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
[4] Acción de inconstitucionalidad 117/2021, fojas 34 y 35.
[5] Por auto de diez de agosto de dos mil veintiuno.

pruebas **documentales** aportadas por la promovente y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo de Yucatán para que rindieran sus respectivos informes y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad. De igual forma se previno a la promovente para que exhibiera el documento en copia certificada con el cual acredita su personería.

7. Asimismo, requirió a los poderes demandados (legislativo y ejecutivo) para que, al momento de rendir el informe solicitado enviaran copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como de un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Yucatán. Por último, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán

8. El Presidente de la Diputación Permanente del Honorable Congreso del Estado de Yucatán,[6] Luis Enrique Borjas Romero, rindió el informe requerido,[7] en el cual expresó diversos razonamientos en defensa de la constitucionalidad de las normas impugnadas:

a) El Poder Legislativo local realizó un proceso legislativo con estricto apego a las facultades que le confiere la Constitución Federal y la Constitución estatal, por lo que es constitucional el Decreto 385/2021, pues el órgano legislativo cuenta con las facultades para expedir las leyes que rigen en la entidad.

b) El Congreso estatal en su labor legislativa prevé en todo momento que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse.

c) Atendiendo a los considerandos establecidos en la Agenda Legislativa 2018-2021 (en el apartado relativo a los Derechos Humanos, Igualdad y No

[6] Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el tres de septiembre de dos mil veintiuno.
[7] Acción de inconstitucionalidad 117/2021, fojas 147 a 164.

discriminación), creada mediante el consenso, pluralidad y voluntad política por atender temas prioritarios para modernizar y fortalecer el estado de derecho en Yucatán fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 385/2021, por el que se modificó la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.

d) La modificación surge de la necesidad de reconocer los derechos laborales de las personas con discapacidad y a su vez, garantizar el pleno acceso a la salud en condiciones de seguridad y certeza jurídica a través de la creación de mejores condiciones de estabilidad laboral, económica y protección para ese sector de población. Por ello, resulta necesario que el Estado adopte los mecanismos necesarios a través de políticas públicas que garanticen dicha protección y a su vez aseguren su cumplimiento.[8]

e) La modificación de dichas leyes representa acciones positivas, pues su objetivo es a favor de las personas con discapacidad: representa un avance y mejora para personas trabajadoras pertenecientes a la administración pública, la posibilidad que gocen de una mejor protección y estabilidad en el ámbito laboral, así como en los escenarios de desastres naturales y de salud.

f) La modificación se llevó a cabo con estricto apego a lo previsto en el artículo 3 de la Convención pues reconoce el principio de igualdad de oportunidades, lo cual constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a un modelo de igualdad sustantiva.[9]

g) La pandemia del virus SARSCOV-2 se ha vuelto un problema de salud pública de todos los niveles sociales, por lo que corresponde a la administración

[8] Cita en apoyo Cita en apoyo la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. XLIII/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."
[9] Invoca la 2a. XLVIII/2020 (10a.) de rubro: "DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."

pública una de las primeras acciones para proteger la salud de sus trabajadores, lo cual se actualiza al salvaguardar la integridad de aquellos con alguna discapacidad, su incorporación gradual se debe al avance normativo para asegurar su inclusión laboral en todas las áreas, pero con el debido cuidado y respeto a su acceso y actividades.

h) Las mujeres y hombres con discapacidad se encuentran laborando y prestando sus servicios en secretarías y dependencias del orden estatal y municipal en igualdad de circunstancias en relación con las funciones y actividades, sin ningún tipo de preferencia; no obstante, es una realidad que merecen un avance sustancial en los derechos y prerrogativas que la ley les concede.

i) Las reformas cumplen con ampliar la justicia laboral y maximizar los derechos fundamentales de las personas trabajadoras al servicio del Estado y sus municipios al incluir prerrogativas que se traduzcan en mejores condiciones respecto de su entorno laboral, considerando cambios que proyecten, respalden y brinden estabilidad a las cotidianas actividades que cientos de personas realizan por el Estado de Yucatán en sus instituciones.

j) Con respecto a que el Congreso estatal vulneró el derecho a la consulta, la Comisión accionante omitió tomar en consideración la pandemia mundial del COVID-19. El órgano legislativo local no perdió de vista las medidas preventivas emanadas por las autoridades internacionales, nacionales y estatales, ya que resultarían incongruentes los esfuerzos realizados por las mismas.

k) Así pues, debió ponderarse entre valores tales como la vida, la consulta y el costo beneficio de mantener el trabajo de áreas esenciales, como son los congresos locales, los cuales mantuvieron sus labores precisamente para evitar una interrupción de la gobernabilidad, la paz social y la vigencia de los mandatos constitucionales y legales.

l) Las modificaciones representan acciones afirmativas para ese sector de la sociedad, su objetivo es consolidar un avance y mejora para las y los trabajadores pertenecientes a la administración pública al dotarles protección y estabilidad en el ámbito laboral, así como en los escenarios de desastres naturales y salud.

m) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios en donde reconocen la existencia que en ocasiones el incumplimiento de una obligación no puede ser imputable al deudor, cuestión que puede ser considerada por analogía, pues existen acontecimientos que se encuentran fuera del alcance legislativo e imposibilitan su cumplimiento.

n) Existen ocasiones en que el incumplimiento de una obligación no es imputable al actor ya que se encuentra impedido a dar cumplimiento a la obligación, debido a que está fuera del dominio de su voluntad, pues no lo ha podido prever o aun previéndolo no lo ha podido evitar, ante lo cual puede actualizarse un caso fortuito o fuerza mayor.

ñ) Atendiendo a diversos criterios contenidos en tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, al no ser hechos imputables directa o indirectamente por culpa y cuya afectación no se pudo evitar con los instrumentos que normalmente se dispone en el medio social, al legislar respecto a derechos de las personas con discapacidad, el Congreso del Estado no vulneró el derecho a la consulta; por el contrario, ponderó, reconoció y protegió el derecho a la salud de las personas con discapacidad al continuar con las medidas de prevención y así evitar afectar la vida de las personas por la pandemia ocasionada por el COVID-19, salvaguardando la integridad y vida como derechos fundamentales por encima de condicionantes.

o) No existe razonamiento válido que demuestre la inconstitucionalidad de los preceptos: las modificaciones materia de análisis son a favor de las personas con discapacidad y se apegan a los principios constitucionales y a los ordenamientos legales que de la Constitución derivan.

p) En suma, resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada, pues la promovente realiza una interpretación errónea sobre la base de que las reformas violan el derecho a la consulta previa, lo cual es equívoco: la modificación busca reconocer los derechos laborales de las personas con discapacidad y, a su vez, garantizar el pleno acceso a la salud en condiciones de seguridad y certeza jurídica, para lo cual fue esencial establecer medidas de prevención al evitar la concentración de personas y así proteger el derecho humano a la salud.

Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán

9. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán,[10] Mauricio Tappan Silveira, en representación de Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, rindió el informe requerido y expresó los razonamientos que se exponen a continuación:

a) **Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad:** lo único que le corresponde al poder ejecutivo estatal es la promulgación y orden de publicación del Decreto 385/2021.

(i) La acción de inconstitucionalidad es improcedente, pues al promulgar y ordenar la publicación del decreto impugnado, el Poder Ejecutivo local lo único que hizo fue cumplir con la obligación que, como gobernador del Estado de Yucatán, le imponen los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14 fracciones VII y IX del Código de la Administración Pública de Yucatán.

(ii) Los actos legislativos se encuentran debidamente fundados y motivados, en términos del artículo 30, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, pues el Congreso local actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución local prevé, al ser la autoridad competente para legislar sobre los ramos relativos a la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieron, así como participar en las reformas a dicha Constitución.

(iii) El requisito de fundamentación que debe cumplir el acto legislativo se refiere a que el congreso que expida las leyes esté constitucionalmente facultado para ello. Tal requisito se satisface cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución estatal le confiere, lo cual se cumplió en términos de los artículos 29 y 30, fracción V, de la Constitución de Yucatán, los cuales establecen la facultad legislativa del Congreso estatal, así como los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de la referida Constitución local, que faculta y obliga al gobernador estatal a promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el congreso de esta entidad.

[10] Recibido de manera electrónica por el SEPJF, con uso de la firma electrónica, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el ocho de septiembre de dos mil veintiuno. Fojas 165 a 190.

(iv) Son infundados los conceptos de invalidez ya que los actos de autoridad legislativa sí cumplen con los requisitos fundamentales y de motivación, sin que pueda exigirse a cada una de las autoridades que participaron en el proceso de creación que expliquen los motivos que tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa encomendada.

b) **Contestación *ad cautelam* a los principios de invalidez:** el concepto de invalidez planteado por la accionante debe desecharse de plano por infundado.

(i) Las disposiciones no vulneran el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, porque puede constatarse que se enfocan en el reconocimiento y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, sin establecer medidas específicas, ni restricciones o limitaciones a sus derechos, ni ningún otro tipo de injerencia que pudiera dañarlos, por lo que no se detecta la posibilidad de dañar los derechos de las personas con discapacidad.

(ii) Los artículos 24 y 26 señalan que los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador y, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta, sin que esto implique medidas o acciones específicas o concretas que sean susceptibles de dañar o menoscabar los derechos de las personas con discapacidad.

(iii) Por lo tanto, es necesario destacar que del artículo 4.3 de la Convención y el Contenido de la Observación General 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, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que solo aquellos procesos que incorporen cuestiones nuevas sean consultadas, tanto en los casos en los que se hace efectiva la Convención, como en las demás cuestiones que les afectan de manera específica, lo cual, también cobra aplicación, de conformidad con la última parte del párrafo 1.18 de la referida observación.

(iv) La consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que les afecte y cuando se toman provisiones legales para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos. Por lo tanto, el propio

Comité se refiere a que los Estados deben atender a la obligación de consultar "al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo".

(v) El legislador tiene la obligación de consultar a las personas con discapacidad cuando se va a modificar su régimen de derechos u obligaciones; es decir, cuando el contenido normativo impugnado es novedoso. Por el contrario, las disposiciones neutras, que mantienen el estatus jurídico que tenían las personas con discapacidad antes de que estas disposiciones fueran introducidas, no ocurre en el presente caso.

(vi) En el proceso legislativo no era necesaria la consulta previa, al no tratarse de impactos significativos en su vida o entorno, ni de la regulación de casos concretos que impacten de forma negativa a las personas con discapacidad al no tratarse de alguno de los supuestos reconocidos por las tesis y jurisprudencias nacionales e internacionales, ni a las personas con discapacidad.

Informe de la Fiscalía General de la República y opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal

10. El Fiscal General de la República no emitió una opinión en el presente asunto y, por su parte, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

Cierre de la instrucción

11. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto[11] y se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.[12]

II. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad,[13] al plantear-

[11] Por acuerdo de tres de noviembre de dos mil veintiuno.
[12] *Ibid.*, fojas 490 y 491.
[13] De conformidad con lo dispuesto por 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.

se la posible contradicción entre la Constitucional Federal y el Decreto 385/2021[14] por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. La materia del presente asunto se circunscribe al estudio de la regularidad constitucional de los artículos 24, 26, 32 Bis y 110 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán; así como el diverso 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 385/2021 publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno. Para mayor claridad se transcriben los artículos impugnados.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios

"**Artículo 24.** …

"En el caso de los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador."

"**Artículo 26.** …

"Para los efectos del artículo 24, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta."

"**Artículo 32 Bis.** …

"…

[14] Publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

"Todos los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán de permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia. Para el caso de la justificación, ésta, será en los términos del párrafo anterior. …"

"**Artículo 110.** …

"I. a la III. …

"Para el caso de trabajadores con algún tipo de discapacidad, en cualquiera de los supuestos enunciados en las fracciones I, II y III de este artículo, el superior jerárquico inmediato o titular de la dependencia podrá extender dicha licencia hasta diez días adicionales."

Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán

"**Artículo 38.** En situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió.

"En todos los casos, las citadas autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden."

IV. OPORTUNIDAD

14. De la lectura de las constancias se advierte que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna.**[15]

[15] El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal El plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de 30 días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

V. LEGITIMACIÓN

15. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por órgano legitimado y por su debido representante,[16] pues la acción fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, la cual obra agregada en autos.[17] En consecuencia, se encuentra facultada para promover la acción de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

16. Como cuestión preliminar, es necesario destacar que las cuestiones relacionadas con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables al momento de rendir el informe.

El Decreto 385/2021 por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, fue publicado el lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del martes seis de julio al miércoles cuatro de agosto de dos mil veintiuno. Ahora bien, de la lectura de las constancias se advierte que la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles cuatro de agosto de dos mil veintiuno (tal como lo señala el sello fijador en la acción de inconstitucionalidad 117/2021, foja 1) por lo que su interposición resulta oportuna.

[16] En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone:
"**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; …"

[17] Acción de inconstitucionalidad 117/2021, fojas 144 a 146.

17. En el informe rendido, el Poder Ejecutivo local plantea que lo único que le corresponde es la promulgación y orden de publicación del decreto impugnado, por lo que la acción de inconstitucionalidad es improcedente:

a) Al promulgar y ordenar la publicación de dicho decreto, lo único que hizo fue cumplir con la obligación que como gobernador le imponen los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracciones VII y IX, del Código de la Administración Pública de Yucatán. Así que, contrariamente a aducido por la Comisión accionante, los actos legislativos que culminaron con la expedición del Decreto 385/2021 se encuentran debidamente fundados y motivados.

b) En términos del artículo 30, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, el Congreso del Estado de Yucatán actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución local prevé, al ser la autoridad competente para legislar sobre los ramos que sean de la competencia del Estado, y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieron, así como participar en las reformas a dicha Constitución.

c) El requisito de fundamentación que debe cumplir el acto legislativo se refiere a que el Congreso que expida las leyes esté constitucionalmente facultado para ello. Este requisito se satisface cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución estatal confiere, lo cual fue cumplido en términos de los artículos 29 y 30, fracción V, de la Constitución de Yucatán. En dichos preceptos se establece la facultad legislativa del Congreso estatal y, en los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de dicha constitución local se faculta y obliga al gobernador a promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el congreso estatal.

d) Por ello, son infundados los conceptos de invalidez expuestos por la Comisión accionante, pues los actos de la autoridad legislativa sí cumplen con los requisitos de fundamentación y motivación, sin que pueda exigirse a cada una de las autoridades que participaron en el proceso de creación que expliquen los motivos que tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa encomendada.

e) El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad, pues los actos realizados por el gobernador de ninguna manera violan los preceptos constitucionales y convencionales.

18. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que resulta **infundada** la causal de improcedencia planteada, pues la cuestión sobre si las porciones normativas impugnadas violan o no los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, conforme a la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE."[18]

19. Por otra parte, el Poder Ejecutivo estatal sostiene que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad por cuanto hace a dicho órgano, ya que únicamente se cumplió con las formalidades de promulgación y publicación que establece su Constitución.

20. Este Tribunal Pleno considera que debe **desestimarse** la causal de improcedencia invocada, pues como se desprende de los artículos 61, fracción II, y 64 de la ley reglamentaria,[19] la conformación de las acciones de inconstitu-

[18] Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, pág. 865. registro digital 181395, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

[19] "**ARTICULO 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
"I. Los nombres y firmas de los promoventes;
"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
"III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
"IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados; y

cionalidad como mecanismo de impugnación exige el señalamiento y respuesta de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada. En ese sentido, el Ejecutivo local debe responder por la conformidad de los actos que dieron origen a la norma jurídica impugnada.[20]

"V. Los conceptos de invalidez. …"

"**ARTICULO 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

[20] Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "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. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.", consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, pág. 1419, registro digital 164865.

21. Por lo tanto, una vez declarada **infundada** y **desestimadas** las causales de improcedencia, y al no advertirse alguna otra de oficio, corresponde analizar los conceptos de invalidez planteados en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

VII. ESTUDIO DE FONDO

22. Como se ha relatado, la accionante plantea un concepto de invalidez en contra del Decreto 385/2021, mediante el cual se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, por vulnerar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, pues, el Congreso del Estado de Yucatán no llevó a cabo consulta alguna a la población con condición de discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación de dicho Decreto.

23. En la presente acción se determinará si la ley reformada debió ser sujetada a consulta. Para hacerlo, se desarrollará el derecho a la consulta de personas con discapacidad y a su participación activa, así como la correlativa obligación estatal para llevar a cabo estos procedimientos en la elaboración de legislación y políticas públicas en cuestiones que les atañen (A). Posteriormente, se estudiará la reforma impugnada conforme a dicho estándar (B).[21]

A. Derecho a la consulta de las personas con discapacidad y la obligación correlativa de las autoridades del Estado

24. El derecho de las personas con discapacidad de ser consultadas deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "la Convención") que establece lo siguiente:

"4.3. 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

[21] Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 204/2020 y 295/2020, resueltas por unanimidad de once votos el siete de junio de dos mil veintidós.

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."

25. Como se ha señalado en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018,**[22] este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado (i) con el modelo social de discapacidad, (ii) con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad. (iii) Adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.

26. Así, **en primer lugar,** el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se les brinda–,[23] favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.

[22] Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). El ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

[23] Cfr. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1a. VI/2013 (10a.), Primera Sala, Décima época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 634, número de registro 2002520, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja

27. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etc. frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos.[24] Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

28. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

29. Esto significa que la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad es una base fundamental del modelo social con enfoque de derechos humanos. Por lo tanto, **la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades y asumir un modelo asistencialista o rehabilitador que no encuentra cabida en la Convención.**

---

causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades."

[24] Palacios, Agustina. "El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad" en *Igualdad y no discriminación: el reto de la diversidad*, editado por Caicedo Tapia Danilo y Porras Velasco Angélica, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Quito, 2010. página 390

30. **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 (artículo 3.a),[25] su derecho de igualdad (artículos 5[26] y 12 de la misma Convención,[27] entre otros) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29)[28] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

[25] "**Artículo 3**
"**Principios generales**
"Los principios de la presente Convención serán: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;"
[26] "**Artículo 5**
"**Igualdad y no discriminación**
"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."
[27] "**Artículo 12**
"**Igual reconocimiento como persona ante la ley**
"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.
"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas."
[28] "**Artículo 3**
"**Principios generales**
"Los principios de la presente Convención serán:

31. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político.[29] Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica,[30] lo cual resuena en su participación.

32. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es en sí misma una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación en la materia de discapacidad y, por lo tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva (como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

33. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político y c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia.[31]

"…
"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;"
"**Artículo 29**
"**Participación en la vida política y pública**
"Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: …"

[29] Del Águila, Luis Miguel. "La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector" en *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Pontificia Universidad Católica de Perú, 2015, páginas 70 y 71

[30] Palacios, Agustina. *Op. Cit.*, páginas 396, 397 y 398.

[31] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 11.

34. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos fundamentales de las personas con discapacidad.[32] Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por lo tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños.

35. **Finalmente,** el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad.[33] Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá **ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención.**

[32] Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CXLIV/2018 (10a.) Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 362, número de registro: 2018746, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación."

[33] Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General num. 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*, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

36. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de diversos otros derechos. La consulta 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, así como para fomentar la igualdad inclusiva. 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, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.

37. Es por lo anterior que, si bien en el país no hay una reglamentación específica en la materia, eso no impide que se le reconozca y se materialice este derecho fundamental a las personas con discapacidad, pues, en atención al artículo 1o. constitucional, la consulta estrecha y la participación activa de este grupo de atención prioritaria es parte del parámetro de regularidad constitucional.

38. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las consultas se lleven a cabo, pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad.[34] Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.

39. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015,**[35] ha determinado que la consulta previa en materia de

[34] Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan en las personas con discapacidad.

[35] 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, 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

derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo que se actualiza frente a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

40. Sentado lo anterior, es preciso hacer dos comentarios: uno, en relación con la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos permite interpretar la porción normativa que exige consultar frente a todas las "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" (A.1) y, la segunda, con respecto a las características que deben colmar los ejercicios de consulta para que se garantice efectivamente este derecho-deber de naturaleza convencional en el proceso legislativo (A.2).

A.1 Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

41. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la **acción de Inconstitucionalidad 212/2020**–,[36] la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016–,[37] o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

42. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4.3, es posible afirmar, como regla general, que **existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas, que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con**

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, Piña Hernández y el ministro Aguilar Morales votaron en contra.

[36] Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[37] Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

discapacidad.[38] Ello incluye –como se desprende de la literalidad del artículo– cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.

43. Por lo anterior, las "cuestiones relacionadas" **no deberán entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad.** Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales.[39]

44. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad **no es el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar** –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones–, **sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.**

45. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, sí existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

---

[38] Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) … Op. Cit.*, párrafo 15:
"15. … Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. …"
[39] Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)… Op. Cit.*, párrafo 19.

46. Ahora bien, a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,**[40] el Pleno de esta Suprema Corte 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, **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 o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

47. Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general**, se deberán invalidar las normas que les atañe, pero sin alcanzar a invalidar todo el cuerpo normativo.** Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos en situación de vulnerabilidad, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.

48. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,[41] 193/2020,[42] 176/2020,[43] 179/2020,[44] 214/2020[45] y 186/2020,[46] por mencionar algunos.

[40] Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las ministras y ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[41] Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[42] Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

[43] Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones

A.2 Elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad

49. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,**[47] esta Suprema Corte ha señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:

a) **La consulta 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 manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo. En este proceso se debe garantizar la participación de este grupo de atención prioritaria 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) **La consulta debe ser estrecha y con participación de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad deben participar en atención

relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[44] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

[45] Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

[46] Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

[47] Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Esta participación se puede dar tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad[48] atendiendo a su heterogeneidad y diversidad. Además, se debe tomar en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.

c) **La participación debe ser efectiva.** La participación de las personas con discapacidad debe ser real y efectiva, por lo que en el proceso legislativo debe tomarse en cuenta y analizarse la opinión vertida. De esta manera, la intervención de las personas de este grupo no se reducirá a una exposición pasiva, sino que realmente se tomará en cuenta su visión para enriquecer y guiar la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales. Sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos. Para contar con una participación efectiva es importante cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad, los cuales se desarrollan a continuación.

d) **La consulta debe ser accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje claro y comprensible, así como en formato de lectura fácil. Éstas deben ser adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por los diferentes tipos de discapacidad; deben ser publicados por distintos medios –incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos–, mediante formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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, para así posibilitar que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios durante el proceso legislativo.

[48] Para dar contenido y establecer qué se entiende por "organizaciones que representan a las personas con discapacidad" preferentemente se debe seguir los estándares que se establecen en Observación General número 7 (2018) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

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.

e) **La consulta debe ser informada.** Se les debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

f) **La consulta debe ser significativa.** En todos los momentos del proceso legislativo se deben referir y analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

g) **La consulta debe ser transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad, en lo individual o de forma colectiva, así como el análisis y debate de sus aportaciones.

50. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad–, este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redunda en mejores resultados para esos procesos decisorios. En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final.[49]

51. Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, 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.

[49] Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018) … Op. Cit.*, párrafo 28.

B. Análisis del decreto impugnado

52. A partir de las consideraciones desarrolladas procederemos a determinar si en este caso se actualiza el derecho y la correlativa obligación a la consulta para las personas con discapacidad y, en consecuencia, si las y los legisladores del Estado de Yucatán vulneraron este derecho del parámetro de regularidad constitucional.

53. Tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán consideraron que las modificaciones **beneficiaban a las personas con discapacidad** y que **debido a la pandemia** ocasionada por el virus SARS CoV-2 **no era viable realizar la consulta.** Este **Tribunal Pleno difiere de la conclusión alcanzada por dichas autoridades y sostiene la invalidez total del decreto impugnado.** Para sostener esta conclusión, se articulará por qué las modificaciones implican una cuestión relacionada con las personas con discapacidad que debía ser consultada.

54. En esencia, las normas contenidas en el decreto impugnado por la CNDH regulan aspectos dirigidos a garantizar las necesidades y condiciones en el trabajo de personas con discapacidad, así como las jornadas de trabajo, la extensión de licencia de trabajo. También se incluyen aspectos relacionados con los derechos que tienen las personas con discapacidad como la seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días, derivado de situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, supuestos en los cuales las autoridades estatales y municipales deberán facilitar recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes los asisten.

55. Las disposiciones impugnadas contenidas en el Decreto 385/2021, por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán, así como la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, textualmente establecen:

"**DECRETO Por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.**

"**Artículo Primero.** Se adiciona un segundo párrafo a los artículos 24 y 26; se adiciona un cuarto párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos cuarto y quinto para quedar como párrafo quinto y sexto del artículo 32 Bis; se adiciona un segundo párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos tercero y cuarto para quedar como párrafo cuarto y quinto del artículo 110, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, para quedar como sigue:

"**Artículo 24.** …

"En el caso de los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador."

"**Artículo 26.** …

"Para los efectos del artículo 24, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta."

"**Artículo 32 Bis.** …

"…

"…

"Todos los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán de permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia. Para el caso de la justificación, ésta, será en los términos del párrafo anterior. … …"

"**Artículo 110.** …

"I. a la III. …

"Para el caso de trabajadores con algún tipo de discapacidad, en cualquiera de los supuestos enunciados en las fracciones I, II y III de este artículo, el superior

jerárquico inmediato o titular de la dependencia podrá extender dicha licencia hasta diez días adicionales."

"**Artículo Segundo.** Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán para quedar como sigue:"

"**Artículo 38.** En situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió.

"En todos los casos, las citadas autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden. …"

"**Transitorios**

"**Artículo Primero. Entrada en vigor.**

"Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán."

"**Artículo Segundo. Derogación tácita.**

"Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía, que se opongan a este decreto."

56. Ciertamente, las autoridades, en su marco competencial, tienen la obligación de promover la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, así como su inclusión a los regímenes de protección. Para ello, deben identificar ámbitos o subgrupos de esta población que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva, así como adoptar dichas

medidas en favor de esos grupos,[50] de manera que se haga frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional.[51]

57. Asimismo, como ha quedado expuesto en la sección anterior de esta ejecutoria, el modelo social con visión de derechos humanos reconoce que la discapacidad es un concepto en evolución, resultado de la interacción de personas con algún tipo de deficiencia (intelectual, física, psicosocial, etc.) con las barreras actitudinales y del entorno. Esto significa que la definición y la tipología de la discapacidad no es cerrada, lo cual abre la posibilidad de incluir situaciones adicionales en las legislaciones internas de los Estados en atención al contexto.[52]

58. Sin embargo, al llevar a cabo este tipo de prácticas con intención inclusiva y protectora, las autoridades no deben desconocer los derechos de las personas con discapacidad, entre ellos, el derecho a la consulta estrecha y participación activa en las cuestiones que refieran a este grupo de atención prioritaria.

59. En este sentido, este Tribunal Pleno sostiene que la inclusión de aspectos dirigidos a garantizar las necesidades y condiciones en el trabajo de personas con discapacidad, las jornadas de trabajo, la extensión de licencia de trabajo, así como aspectos relacionados con los derechos que tienen las personas con discapacidad como la seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días, derivado de situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, supuestos en los cuales las autoridades estatales y municipales deberán facilitar recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes los asisten son cuestiones **directamente con las personas con discapacidad, con su reconocimiento y visibilidad en condiciones de igualdad.**

60. Este Tribunal Pleno ha resaltado que el principio de igualdad en la Convención presenta cuatro facetas que complementan a las dimensiones de la igualdad inclusiva.

[50] Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) … Op. Cit.*, párrafo 32.
[51] *Ibid.*, párrafo 33.
[52] Palacios, Agustina, páginas 393 y 394.

(a) La primera faceta de la igualdad la encontramos como propósito del instrumento. Según el artículo 1,[53] el objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales.

(b) La segunda perspectiva de la igualdad se presenta como principio y como valor transversal de la Convención –conforme al artículo 3–[54] a partir del cual se deben interpretar todos los preceptos.

(c) En tercer lugar, la igualdad implica obligaciones específicas para los Estados –en atención al artículo 4.1–[55] lo cual incluye igualdad en aplicación y

[53] "**Artículo 1**
"**Propósito**
"El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente."

[54] Los principios de la presente Convención serán: "…
"b) La no discriminación; …
"e) La igualdad de oportunidades; …
"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; …"

[55] "**Artículo 4**
"**Obligaciones generales**
"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:
"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
"c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
"d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
"e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
"f) Emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

habilitación en el ejercicio de todos los derechos, así como la obligación de llevar a cabo medidas positivas.

(d) Por último, la cuarta faceta prevista en la Convención se presenta como derecho de igualdad ante la ley, ante la protección legal efectiva, los ajustes razonables y las acciones afirmativas[56] –véase el artículo 5 en todos sus incisos–.[57]

61. Esta irradiación de la igualdad es consistente con su comprensión como norma de *ius cogens* –derecho imperativo o perentorio que no admite ni exclusión, ni alteración de su contenido–, pues sobre la igualdad descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional.[58]

62. Ahora bien, de la parte considerativa de esta sentencia se desprende que la igualdad inclusiva que rige el régimen de protección de las personas con discapacidad incluye una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter

"g) Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;
"h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
"i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos."

[56] Palacios, Agustina, *Op. Cit.*, páginas 403 y 404.

[57] "**Artículo 5**
"**Igualdad y no discriminación**
"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."

[58] Corte Interamericana. *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

social de las personas como miembros de grupos poblacionales que merecen ser tomados en cuenta en sus propias decisiones en el ámbito personal, familiar, social y político.

63. En este sentido, si bien es cierto que los Estados deben identificar ámbitos o subgrupos de personas con discapacidad que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva –lo cual incluiría aumentar la lista de categorías sospechosas–, lo cierto es que esto no implica que los procedimientos de consulta excluyan a estas personas con discapacidad. Al contrario, el entramado normativo de la Convención exige que se adopten medidas para asegurar el pleno desarrollo y potenciación de las personas con discapacidad sin distinción alguna, lo cual, como medida afirmativa, incluye el proceso de consulta. En este sentido, **el derecho a la consulta forma parte indivisible de una visión robusta del derecho a la igualdad.**

64. Dicho en otras palabras, aunque se reconozca el deber de adoptar políticas destinadas a promover la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad, también se reconoce que la estrecha consulta y la integración activa de las organizaciones de personas con discapacidad, que representan la diversidad de la sociedad, es un elemento clave para el éxito de la adopción y la supervisión de marcos jurídicos y materiales de orientación para fomentar la igualdad inclusiva y la no discriminación,[59] sobre todo, cuando la reforma busque enfrentar la discriminación interseccional y múltiple.

65. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el concepto de discriminación interseccional reconoce que las personas no sufren discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino como individuos con identidades, condiciones y circunstancias vitales multidimensionales. Existen vivencias y experiencias de agravamiento de la situación de desventaja de las personas con discapacidad, a causa de formas de discriminación múltiples e interseccionales, que requieren la adopción de medidas específicas con respecto a la recopilación de datos desglosados, **la consulta,** la formulación de

[59] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General número 7 (2018) … Op. Cit.*, párrafo 70.

políticas, la ejecución de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces.[60]

66. Es por eso, por lo que el artículo 4.3 es claro en señalar que **la consulta activa y estrecha es un deber estatal** frente a todos los procesos de implementación de la Convención a nivel local –lo cual incluye la implementación legislativa– e implica consultar, frente a medidas que pretenden darle operatividad, al principio de igualdad y no discriminación.

67. Las personas con discapacidad no sólo son parte esencial de la enorme diversidad de la sociedad, sino que, dentro del mismo grupo poblacional, existe una diversidad inmensa (desde los diferentes tipos de discapacidad hasta la caracterología de las mismas personas con discapacidad que pertenecen a pueblos indígenas o comunidades rurales, niños, niñas y adolescentes y personas de edad avanzada, mujeres, personas de minorías étnicas o de origen migrante, etc.). Considerarlos a todos y todas en los procesos de consulta, sobre todo cuando se les hará una referencia directa en una medida legislativa, es la única manera en que se puede hacer frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional.[61]

68. La participación plena y efectiva de la variedad de manifestaciones de discapacidad es una herramienta de transformación para promover la capacidad de acción de las personas de este grupo de atención prioritaria, para que defiendan sus derechos, expresen sus opiniones y fortalezcan voces colectivas y diversas. Asimismo, es una medida de inclusión para combatir la discriminación[62] que es consistente con una visión robusta de la igualdad.

69. Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal **estaba obligado a realizar la consulta** en materia de discapacidad,

[60] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación general núm. 3 (2016) sobre las mujeres y las niñas con discapacidad*, 25 de noviembre de 2016, párrafo 16.
[61] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación general núm. 6 (2018) … Op. Cit.,* párrafo 32.
[62] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General número 7 (2018) … Op. Cit.*, párrafo 33.

previamente a realizar la modificación a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, así como de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda, ya que en **su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las personas con discapacidad,** porque se incluyen disposiciones destinadas a garantizar sus derechos, jornadas y condiciones laborales y permisos, así como la referencia extensiva a la seguridad, alimentación y protección en albergues, derivado de situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, de dicho sector de la población.

70. Con independencia de lo anterior, se subraya que no resulta necesario evaluar el fondo los méritos de la impugnación, como efectivamente lo apuntó la Comisión accionante en su escrito de demanda, en el siguiente sentido:

"… resulta innecesario que esta Institución Nacional, se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, así como el diverso consistente en que fuese informada y permitiera la participación efectiva de los sujetos implicados, pues no obra constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición del Decreto 385/2021."

71. Basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para **tornar exigible la consulta previa,** lo cual debe tenerse como colmado en grado suficiente, pues las leyes que fueron modificadas a través del decreto combatido reglamentan las condiciones en que las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de disposiciones en materia laboral, condiciones y jornadas laborales; así como diversos derechos y garantías que las autoridades estatales y municipales, ante situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales deberán atender, de ahí que, es claro que resultaba necesario consultar a este sector de la población y previamente tomar una decisión al respecto.

72. Ahora bien, de las constancias de autos, se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas **no se introdujo**

la consulta exigida constitucionalmente, pues sólo consistió en la presentación de la iniciativa por parte de un diputado del Congreso del Estado de Yucatán, su turno a la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, la aprobación del dictamen con proyecto de Decreto por los integrantes de la Comisión referida, su discusión y aprobación en el Pleno del Congreso local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado.[63]

[63] **Presentación de la iniciativa:** el treinta de septiembre de dos mil veinte, el diputado Marcos Nicolás Rodríguez Ruz, integrante de la Fracción Legislativa del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán.
Lectura de la iniciativa: en sesión celebrada por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Yucatán, de fecha catorce de octubre del año dos mil veinte, se dio lectura con la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, suscrita por el Diputado Marcos Nicolas Rodríguez Ruz".
Turno de la iniciativa: en sesión ordinaria celebrada por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Yucatán, de fecha catorce de octubre del año dos mil veinte, la diputada Paulina Aurora Viana dio lectura con la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, suscrita por el Diputado Marcos Nicolas Rodríguez Ruz.", la cual se turnó a la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, para su Estudio y Dictamen.
Trámite y turno para la formulación del Dictamen:
El doce de noviembre de dos mil veinte, se reunieron los integrantes de la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social del Honorable Congreso del Estado de Yucatán, a efecto de celebrar la sesión de trabajo, en donde se dio la distribución de la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, suscrita por el Diputado Marcos Nicolas Rodríguez Ruz."
Acto continuo, en la sesión, el Diputado presidente instruyó a la Secretaría General para que distribuyera la iniciativa con proyecto de decreto presentada.
Se solicitó a la Secretaría General que elaborara una ficha técnica y un cuadro comparativo, los cuales serían distribuidos en su momento; también se explicó que la iniciativa busca mejorar las condiciones laborales y salvaguardar a las personas con discapacidad en su ámbito laboral.
En uso de la voz, el Diputado Marco Nicolás Rodríguez Ruz, explicó que la propuesta está basada para generar certeza jurídica a las y los trabajadores que tienen alguna discapacidad que son parte del gobierno estatal y municipal, dar mayor protección y apoyo en las condiciones laborales, como ejemplo, otorgar horarios diurnos y la ampliación de algunas prestaciones, esto es, más días de asueto.
Finalmente, no habiendo más asuntos que tratar el Diputado presidente instruyó a la Secretaría General para redactar el acta respectiva, a fin de que fuera leída y, en su caso, aprobada en la siguiente sesión, y posteriormente se clausuró la sesión de trabajo.

73. No debe perderse de vista la necesidad que este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha

---

Dictamen de la iniciativa:
En el considerando Tercero y Cuarto del dictamen presentado por la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, se destacaron las siguientes notas de interés:
"Tercero. Para reforzar los derechos de los grupos con discapacidad, la Comisión Permanente da su aval a las modificaciones normativas, debido a que a través de una reforma a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, se estaría brindando mejores condiciones a las personas con discapacidad en el desarrollo y cuidado dada su situación especial ante la ley.
"El cambio legal que se aprueba obedece en gran medida al impacto que ha generado el virus SARSCOV-2, el cual ha enseñado la fragilidad de la vida humana, pues ese mal se ha convertido en un problema de salud pública prácticamente en todos los niveles sociales.
"Corresponde a la administración pública, una de las primeras acciones para proteger la salud de sus trabajadores y de quienes cuentan con alguna discapacidad.
"La medida se debe al avance normativo para asegurar su inclusión laboral en todas las áreas, pero con el debido cuidado y respeto a su acceso y actividades.
"Tanto el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en sus numerales 5, fracciones V y VI, y del 28 al 31, atienden a procurar los medios y condiciones para que el Estado garantice a aquéllas personas en situación de vulnerabilidad, marginación y discriminación; así como atender al principio de igualdad de la ley, y respetar los derechos de las personas con discapacidad.
"La Comisión estimó que los motivos expresados en la iniciativa, atienden de manera objetiva, razonada y con base en la sensibilidad pública, así como a la maximización de los derechos sustantivos de las personas con discapacidad en desarrollo de sus funciones; también se consideró que la ley en la materia contempla un máximo de horas laborables en horario diurno, evitando que presten trabajos en el horario nocturno y en la jornada mixta, así como permisos para acudir a sus terapias entre otros derechos económicos, por lo que respecta a la norma burocrática del Estado de Yucatán."
"Cuarto. Respecto a la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, se propone reformar a fin de dejar clara y expresamente establecidas las obligaciones de los gobiernos estatal y municipal, en su función de salvaguardar la integridad de las personas con discapacidad, en circunstancias como las que a la fecha se viven con la emergencia sanitaria.
"De ahí que, el Congreso del Estado de Yucatán como garante en la maximización de los derechos sustantivos es competente para aplicar las directrices normativas para fortalecer el marco normativo interno en aras de robustecer el pleno acceso a la salud en condiciones de seguridad, certeza jurídica para las personas con discapacidad en el entorno laboral, y para todos aquellos que han sufrido los estragos de la pandemia."
Discusión del dictamen ante el Pleno del Congreso.
En sesión celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán procedió a discutir, conforme al orden del día el Dictamen de la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.

reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, ya que las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

74. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la **invalidez** de los **artículos 24, 26, 32 Bis** y **110 de la**

Atento a lo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva, expuso que "… en virtud de que el dictamen ya ha sido distribuido en su oportunidad a todos y cada uno de los integrantes del Pleno, de conformidad con las facultades que les confiere el Artículo 34, fracción VII, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, así como lo establecido en el artículo 84 del su propio Reglamento, se solicitó la dispensa del trámite de lectura del dictamen, con el objeto de que sea leído únicamente el decreto contenido en el mismo en forma económica."

Se concedió la dispensa del trámite de lectura, en forma económica, por unanimidad, por lo que acto seguido, la Diputada Fátima del Rosario Perera Salazar dio lectura al decreto.

Al término de la lectura del decreto, el presidente de la Mesa Directiva solicitó la dispensa del trámite de discusión y votación en una sesión posterior y que dicho procedimiento se efectúe en esos momentos.

Acto seguido se concedió la dispensa del trámite solicitado, en forma económica, por unanimidad.

Posteriormente, hizo uso de la voz el Diputado Manuel Armando Diaz Suárez, como presidente de la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, quien procedió a presentar el dictamen enlistado en la orden del día.

Luego, el presidente de la Mesa Directiva puso a discusión en lo general el dictamen e instruyó a las y los diputados que deseen hacer uso de la palabra hasta por cinco minutos.

Acto seguido, se le otorgó el uso de la palabra para hablar al Diputado Marcos Nicolas Rodríguez Cruz.

Terminada la comparecencia, se acotó que al no haber más intervenciones y al considerarse suficientemente discutido el dictamen en lo general en forma económica, por unanimidad; se sometió a votación en lo general el dictamen, en forma económica se aprobó por unanimidad.

El presidente de la Mesa Directiva puso a discusión el dictamen en lo particular; luego, en virtud de no haber discusión, se sometió a votación el dictamen en lo particular, lo que fue aprobado por unanimidad.

Finalmente se turnó a la Secretaría de la Mesa Directiva para que procediera a elaborar la Minuta correspondiente.

Remisión del Decreto para su publicación:

Aprobado el dictamen, se remitió el Decreto respectivo de fecha treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, para que el Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, lo publicara en el Periódico Oficial del Estado.

Publicación: el cinco de julio de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el Decreto 385/2021 mediante el cual modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán; así como el **artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán,** modificados mediante Decreto 385/2021, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno.

75. Por otra parte, este Tribunal Constitucional considera que las alegaciones del Congreso local en su informe en relación a que no se realizó la consulta debido al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS CoV-2 no representan un obstáculo a la decisión adoptada en la presente resolución: las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida.

76. La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos ha formulado la recomendación 1/2020[64] en la que indica a los Estados miembros:

"… *Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia*."

77. Por tanto, para no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, **así como de las personas con discapacidad,** es **recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas,** en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.[65]

[64] El diez de abril de dos mil veinte.

[65] Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 291/2020. Fallada en sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos. Ponente: ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente: ministro Alberto Pérez Dayán.

78. Sentado lo anterior, debe advertirse que el Poder Legislativo del Estado de Yucatán **debió abstenerse de emitir disposiciones** susceptibles de afectar a las personas con discapacidad si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.

79. Es claro que con los esfuerzos referidos por el Congreso local no pueden ser considerados como una consulta previa, ni mucho menos que se cumplieran con los estándares mínimos fijados por este Tribunal Constitucional con respecto al derecho de consulta a las personas con discapacidad en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

80. En particular, las manifestaciones del legislador local no cumplen con los estándares y los requisitos expuestos en esta sentencia como para considerar que se colma el derecho a la consulta, ya que únicamente se limitó a realizar las modificaciones sin dar participación a los actores involucrados, por lo que no se advierte una tutela amplia a los intereses de las personas con discapacidad.

81. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneró en forma directa el contenido del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se **declara la invalidez del Decreto 385/2021,** por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno, en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

82. En específico, se **declara la invalidez de los artículos 24, 26, 32 Bis,** y **110 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán;** así como el **artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán.**

En ese asunto se invalidaron diversos preceptos de la legislación de Chiapas pues, derivado de las fases del proceso legislativo, no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente.

Precedentes

83. En similares condiciones resolvió este Tribunal Pleno la **acción de inconstitucionalidad 291/2020**[66] por cuanto hace a la omisión de consulta a las personas con discapacidad, derivado de la emergencia sanitaria, en la que el Congreso local debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a las personas con discapacidad;[67] así como las **acciones de inconstitucionalidad 68/2018,**[68] **33/2015,**[69] **212/2020,**[70] **41/2018 y su acumulada 42/2018,**[71] **204/2020**[72] y **295/2020.**[73]

[66] Fallada en sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno. Por unanimidad de diez votos. Ponente: ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente: ministro Alberto Pérez Dayán.

[67] El precedente resulta aplicable, toda vez que el Tribunal Pleno consideró que el legislador del Estado de Chiapas estaba obligado a realizar la consulta, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, pues, en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población (véase el párrafo 69 de la sentencia).
También, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones (véase el párrafo 70 de la sentencia).
Se consideró que, las medidas contenidas en la ley atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición (véase el párrafo 71 de la sentencia).
Por último, se dijo que no debía perderse de vista que la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas impugnadas (véase el párrafo 78 de la sentencia).

[68] Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). El ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

[69] 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, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1:

VIII. EFECTOS

84. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[74] las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirlas, las normas o actos respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

Preceptos declarados inválidos

85. Conforme al apartado anterior, este Tribunal Pleno declara la **invalidez de los artículos 24, 26, 32 Bis** y **110 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del**

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, Piña Hernández y el ministro Aguilar Morales votaron en contra.

[70] Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las ministras y ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[71] Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

[72] Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos.

[73] Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos.

[74] "**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 regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Estado y los Municipios del Estado de Yucatán; así como el **artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 385/2021,** publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

86. Al respecto, se debe señalar que, en atención a la evolución del criterio que surgió a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que, en los casos de normas que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, 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 o legisladora fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

87. Ha de añadirse que en el decreto que aquí se analiza únicamente se reformaron normas que están directamente relacionadas con las personas con discapacidad, entonces es posible declarar su **invalidez total por la falta de consulta a las personas discapacidad.**

Efectos específicos de la declaración de invalidez

88. Este Tribunal Constitucional ha determinado en diversas ocasiones que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la sentencia.[75]

89. Sin embargo, en la jurisprudencia P./J. 84/2007 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.",[76] se estableció que las facultades del Tribunal

[75] Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[76] Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

Pleno para determinar los efectos de las sentencias que emite comprenden, por un lado, la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda" y, por el otro, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

90. Asimismo, se ha establecido que los efectos de las sentencias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

91. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz el marco de regularidad constitucional. Así pues, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, entre otras cuestiones,[77] que estos pueden postergarse por un lapso razonable o, inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

92. Así, esta Suprema Corte, 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 de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que **la declaratoria de invalidez total del decreto debe postergarse por doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados.

[77] Entre las otras cuestiones se incluye que los efectos consistan en la expulsión de las porciones normativas que específicamente presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado– y que se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–.

Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Yucatán

93. La invalidez de las normas por la ausencia de consulta a las personas con discapacidad debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que la declaración de invalidez no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en el apartado sexto 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.

94. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Yucatán para de que dentro de los **doce meses** siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el apartado sexto de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán 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 el Decreto 385/2021 impugnado, que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

95. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Yucatán atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.[78]

[78] Este plazo fue reiterado por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 210/2020, 297/2020, 244/2020, 81/2021, 84/2021, 204/2020, 295/2020, 168/2021, 38/2021, 255/2020 y 71/2021, en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, así como las acciones de inconstitucionalidad 109/2021 y 29/2021, en sesión de treinta de junio de dos mil veintidós.

IX. DECISIÓN

96. 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 Decreto 385/2021 por el que se modifican la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno, tal como se establece en el considerando VII 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 VII y VIII de esta determinación.

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 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 VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, 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 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 apartándose de los párrafos 77 y 78, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 32, 33, 34, 36, 56, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 77 y 78, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 385/2021 por el que se modifican la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.

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 VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos 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 VIII, 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 resolutivos

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 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, 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 período 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 el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 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 10 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 117/2021.

En la sesión celebrada el treinta de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 385/2021 por el que se modificaron disposiciones de la Ley de

los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, al considerar que vulneraban el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos,[1] el Pleno declaró la invalidez de los capítulos impugnados porque el Congreso local no realizó la consulta exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos en relación con la consulta previa

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,[2] que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"**Artículo 4**

"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

"…

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente en la sesión.
[2] Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"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 [sic] **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."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,[3] que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

[3] Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán (Ponente) y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.
El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.
El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, y de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández se determinó que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

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 que consideran la falta de consulta como una trasgresión 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 las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí[4] y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México.[5] En este último, el Tribunal Pleno estableció

[4] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.
El Tribunal Pleno determinó que "*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*."

[5] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de *Down*; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de *Down*; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de *Down*; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollas en las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.

que la participación de las personas con discapacidad debe ser: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) con participación efectiva; y, g) transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad, pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de 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 los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, 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 los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los 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 sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido,** que no garantiza una mejora en

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

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, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,[6] donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.

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, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.[7]

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.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,[8] donde algunos

[6] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como de la Ministra Esquivel Mossa (Ponente) y de la suscrita Ministra Ríos Farjat, 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 en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[7] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y de la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de 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 (Ponente), González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

[8] Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar

consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

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 de Justicia de la Nación 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

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 con discapacidad.

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 el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones* ***que puedan facilitar,*** *en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte*".

Una lectura empática de la reforma a la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y a la Ley para la Protección de los Derechos de las

Lelo de Larrea, así como de la Ministra Piña Hernández y de la suscrita Ministra Ríos Farjat, a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Con esta reforma, en esencia, se hicieron modificaciones respecto a las condiciones laborales y a las medidas de supervivencia que tienen que implementar las autoridades a favor de las personas con discapacidad. Entonces, al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes 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 pareciera 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.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado.

Sin embargo, 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,** incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses 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, *pudiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán contuviese avances fácticos, porque establecía la regulación de las condiciones de

trabajo, las jornadas laborales y las extensiones de licencia en atención a las necesidades de las personas con discapacidad, además de que contemplaba las obligaciones que se surten para las autoridades en relación con los aspectos de seguridad, alimentación y protección de albergues para las personas con discapacidad en casos de desastres naturales, emergencias sanitarias y situaciones de riesgo.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,[9] quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, 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 estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

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 estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber 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 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

[9] "**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 a los grupos en situación de vulnerabilidad? 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, 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.[10]

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 demostrará 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.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[10] Por eso esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

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 (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A LA CONSULTA EN FORMA PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES O AUTORIDADES TRADICIONALES, INFORMADA Y DE BUENA FE, CUANDO LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS PRETENDAN EMITIR UNA NORMA GENERAL O ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS O INTERESES.

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR ESE DERECHO, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA BENEFICIA A LAS COMUNIDADES O PUEBLOS A JUICIO DEL LEGISLADOR.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN EL DEBER DE PREVER UNA FASE ADICIONAL EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS LEYES PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE ESE SECTOR DE LA POBLACIÓN, CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLES DIRECTAMENTE.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DE DERECHOS DE LAS PERSONAS, PUEBLOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, ES SUSCEPTIBLE DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBE ESTAR PRECEDIDA DE LA CONSULTA [INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 2620 POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DE DERECHOS DE LAS PERSONAS, PUEBLOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, PUBLICADO EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN EL BOLETÍN OFICIAL DE LA ENTIDAD NÚMERO 48 (EXTRAORDINARIO)].

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE NO SE HAYAN APORTADO ELEMENTOS SUFICIENTES POR LAS AUTORIDADES DEMANDADAS PARA COMPROBAR QUE LA CONSULTA CUMPLIÓ CON LAS FASES O ETAPAS REQUERIDAS Y CON LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN COLMARSE EN CADA UNA, TIENE COMO CONSECUENCIA LA INVALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO [INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 2620 POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DE DERECHOS DE LAS PERSONAS, PUEBLOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, PUBLICADO EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN EL BOLETÍN OFICIAL DE LA ENTIDAD NÚMERO 48 (EXTRAORDINARIO)].

X. 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 COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA [INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 2620 POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DE DERECHOS DE LAS PERSONAS, PUEBLOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, PUBLICADO EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN EL BOLETÍN OFICIAL DE LA ENTIDAD NÚMERO 48 (EXTRAORDINARIO)].

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN

PLAZO DE DOCE MESES, Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE [INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 2620 POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DE DERECHOS DE LAS PERSONAS, PUEBLOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, PUBLICADO EL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN EL BOLETÍN OFICIAL DE LA ENTIDAD NÚMERO 48 (EXTRAORDINARIO)].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE ENERO DE 2024. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) reclama la invalidez de la totalidad de la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2620, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Adicionalmente, se impugna, en lo particular, el artículo 102, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", y en su fracción II.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**ANTECEDENTES**	Se detallan los **antecedentes** del presente asunto.	1-11
II.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es **competente** para conocer del presente asunto.	11
III.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se tiene por impugnada la **Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, en su totalidad;** y **en particular, el artículo 102** de dicha ley en sus fracciones I –en su porción normativa "por nacimiento"– y II.	12
IV.	**OPORTUNIDAD**	La acción fue interpuesta de manera **oportuna.**	12-13

V.	**LEGITIMACIÓN**	La acción fue interpuesta por parte **legitimada.**	13-15
VI.	**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	Las autoridades demandadas **no hicieron valer en sus respectivos informes alguna causa de improcedencia;** ni advierte este Tribunal Constitucional la actualización oficiosa de alguna.	15-16
VII.	**ESTUDIO DE FONDO**	Se propone decretar la **invalidez** de la ley impugnada, al considerar que no se llevó a cabo una consulta válida a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas. Para tal efecto, se divide el estudio en tres subapartados.	16-34
	VII.1. CONSULTA PREVIA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS	Se analizan los estándares establecidos por este Alto Tribunal en materia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. A partir de dichos estándares, se concluye que, al incidir directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, y al no existir elementos objetivos que permitan a este Pleno validar un ejercicio participativo de consulta conforme a los estándares constitucionales y convencionales de la materia, **lo procedente es declarar la invalidez de la totalidad de la Ley.**	
	VII.2. REQUISITO DE NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO	Se considera **innecesario** el estudio de los conceptos de invalidez restantes, dado que la decisión del Tribunal Pleno toca la totalidad del ordenamiento impugnado.	
	V.II.3. REQUISITO DE NO HABER SIDO SENTENCIADO POR LA COMISIÓN DE DELITOS DOLOSOS		
VIII.	**EFECTOS**	Se propone declarar la **invalidez** del Decreto 2620 por el que se expidió la Ley Impugnada, aclarando que los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe	34-36

		vigente en tanto el Congreso Local cumple con los efectos vinculatorios precisados. Se vincula al Congreso del Estado de Baja California Sur para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en la decisión, la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente emita la regulación correspondiente. El plazo establecido, además, permite que no se prive a tales grupos vulnerables de los posibles efectos benéficos de las normas; y, al mismo tiempo, que el órgano legislativo pueda atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso Local pueda legislar sobre la normativa invalidada, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.	
IX.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente** y **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Decreto número 2620 por el que se expidió la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en el Boletín Oficial de la entidad número 48 (extraordinario), de conformidad con lo establecido en el apartado VIII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos	36

		puntos resolutivos al Congreso local en los términos precisados en el apartado IX de esta determinación. TERCERO.—Se **vincula al Congreso del Estado de Baja California Sur** para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente. CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.	

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintitrés de enero dos mil veinticuatro.**

SENTENCIA

1. Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 132/2022,** promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)**, en contra de la "**Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur**", expedida mediante **Decreto 2620,** publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.[1]

[1] Al formularse el proyecto, dicho Decreto pudo ser materia de consulta en línea directamente en el referido Boletín: *https://finanzas.bcs.gob.mx/wp-content/themes/voice/assets/images/boletines/2022/48.pdf*.

I. ANTECEDENTES

2. **1.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.** Por escrito recibido el diecinueve de septiembre de dos mil veintidós,[2] **María del Rosario Piedra Ibarra**, **Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes normas generales y autoridades:

ÓRGANOS DEMANDADOS	NORMAS GENERALES IMPUGNADAS
Congreso del Estado de Baja California Sur (Autoridad emisora)	1. **Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur,** expedida mediante Decreto 2620, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad federativa. 2. Adicionalmente, se impugna, en lo particular, el **artículo 102, fracción I**, en su porción normativa "**por nacimiento**", y en su **fracción II.**
Gobernador del Estado de Baja California Sur. (Autoridad que promulgó)	

3. **1.2. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.** La accionante, estima que fueron transgredidos los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional:

INSTRUMENTO NORMATIVO	ARTÍCULOS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1o., 2o., 14, 16 y 35, fracción VI.
Convención Americana sobre Derechos Humanos.	1, 2, 9, 23 y 24.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	2, 15, 25 y 26.
Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo.[3]	4o., 5o., 6o., 7o. y 8o.

[2] En el **buzón judicial** de este Alto Tribunal; y, a su vez, registrado en la **Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de septiembre de dos mil veintidós.
[3] Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

4. **1.3. CONCEPTO DE INVALIDEZ.** La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** esencialmente, planteó en su demanda, los siguientes argumentos:

PRIMERO.

La Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes.

• Se trata de un ordenamiento que, **en su integridad,** impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; pues tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos humanos y colectivos del mencionado sector de la población; así como promover el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, tradiciones, costumbres; por lo que es innegable que se trata de una legislación que les atañe de forma directa; y, en consecuencia, el Estado tenía la obligación de realizar una **consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.**

• Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al ordenamiento en mención, se advierte que **no se llevó a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.**

A. CONTEXTO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN BAJA CALIFORNIA SUR.

• Se exponen datos obtenidos por el **INEGI,**[4] de los que concluye que, en Baja California Sur, **existe una importante presencia de población indígena y afromexicana:**

• Población de 3 años y más **hablante de lengua indígena** en Baja California Sur es de **13,581;** lo que representa el 1.74 % del total de su población (Censo de Población y Vivienda 2020).

[4] Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

• En la entidad se hablan principalmente **cuatro lenguas indígenas,** las cuales son: el **náhuatl** (3,650 hablantes), **mixteco** (2,907 habitantes); el **zapoteco** (1,296 habitantes) y **popoloca** (722 habitantes).

• 26,330 habitantes se **auto-reconocen** como afrodescendientes, lo que corresponde al 3.3 % del total de su población.

B. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

• Se desarrolla el alcance del **derecho a la consulta indígena y afromexicana** conforme a estándares nacionales e internacionales; para lo cual, se citan, principalmente, los artículos 1o. y 2o. de la **Constitución Federal;** así como los diversos 6 y 7 del **Convenio 169** de la Organización Internacional del Trabajo, derivándose las obligaciones del Estado mexicano, para:

• 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.

• Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan **participar libremente;** por lo menos, **en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población,** a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.

• Establecer los **medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos;** y, en los casos necesarios, proporcionar los recursos necesarios para este fin.

• **Las consultas 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.

• Se concluye que tanto la **Corte Interamericana de Derechos Humanos,** como la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, han establecido que los pue-

blos y comunidades indígenas deben ser consultados siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal susceptible de afectarles; es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno, lo cual se traduce en una obligación a cargo del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano.

• Se refieren y desarrollan las **características necesarias** de la consulta previa en materia indígena:

• Debe ser de carácter previo.

• Debe ser culturalmente adecuada.

• Debe ser informada.

• Debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

• Luego, se explican las fases mínimas de toda consulta indígena:

• Fase preconsultiva.

• Fase informativa.

• Fase de deliberación interna.

• Fase de diálogo.

• Fase de decisión.

• Se destaca que conforme al artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT, las legislaturas deben prever una **fase adicional** en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena, cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.

• Se refiere como precedente la **controversia constitucional 32/2012,** en la que, este Alto Tribunal, determinó que los foros de consulta que en ese caso

organizó el Poder Legislativo local, fueron llevados a cabo sin el quorum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultar a los pueblos indígenas, amén de que dicha consulta no fue realizada con un procedimiento adecuado y de buena fe.

• Se citan otros precedentes, como la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015;** las diversas acciones **84/2016, 31/2014; 151/2017, 116/2019 y su acumulada 81/2018, 212/2020 y 136/2020,** entre otros asuntos. Se destaca que no es relevante si la medida es benéfica para los pueblos indígenas a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no necesariamente debe tener una connotación negativa.

C. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ORDENAMIENTO POR FALTA DE CONSULTA.

• Se reitera que el órgano legislativo local fue **omiso en efectuar la consulta indígena conforme a los parámetros mínimos aplicables.**

• Se retoma el **objeto** de la Ley y se analiza su **capitulado** para demostrar que la consulta era necesaria.

• Se aclara que, en el dictamen del ordenamiento, el Congreso sudcaliforniano asumió y denominó como "**proceso de consulta**", a las acciones:

• **Protocolo de la consulta indígena.** Se solicitó al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, asesoría y dicho Instituto proporcionó el Protocolo de Consulta Indígena, para propiciar un dialogo Intercultural con las comunidades indígenas.

• **Instrumentación del Protocolo de Consulta.** En la implementación del protocolo se inició la elaboración de un diagnóstico inicial, para posteriormente pasar a una fase de **talleres de información,** para proceder a la consulta, realizando las siguientes actuaciones previas:

• Instalación de un órgano técnico, responsable de dar seguimiento al protocolo de consulta.

• Proceso de implementación del Protocolo de Consulta.

• Señala que **en el dictamen se afirmó que el Congreso del Estado de Baja California Sur, llevó a cabo el proceso de consulta** cuyas etapas son las siguientes.

• **Primera etapa.** Se Implementaron los **talleres informativos** sobre los derechos constitucionales reconocidos; identidad indígena; autonomía y libre determinación; representación política; acceso a la tierra y los recursos naturales; acceso a la justicia; participación de la mujer indígena; consulta y participación; desarrollo de los pueblos indígenas; migrantes; cultura; servicios sociales básicos; salud; educación intercultural y bilingüe; medios de comunicación. Dichas actividades tuvieron lugar en los cinco municipios sudcalifornianos del **veintisiete de enero al veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve.**

• **Segunda etapa.** Se dejó transcurrir treinta días para un periodo deliberativo, con la finalidad de que los sujetos involucrados analizaran y reflexionaran sobre el contenido del taller y las observaciones presentadas por los líderes, personas y **asociaciones** que representan a las Comunidades Indígenas.

• **Tercera etapa.** La Implementación de Foros de Consulta, mismos que se realizaron en los cinco Municipios sudcalifornianos, en el periodo de **diez de marzo al veintiocho de abril** de dos mil diecinueve. En cada foro, se nombró a un delegado, por cada tema abordado, para asistir al encuentro estatal indígena.

• **Cuarta etapa.** Se llevó a cabo el encuentro estatal de las comunidades indígenas y afromexicanas, mismo que se realizó el día **cinco de mayo** de dos mil diecinueve en la ciudad de La Paz. En este encuentro se socializaron los resultados de la consulta, mismo que fueron aprobados por unanimidad de los delegados asistentes.

• Se refiere que, a partir de lo anterior, surgieron diversas propuestas y acuerdos.

• Se destaca que, si bien del Dictamen **parecería que durante el proceso legislativo existió una consulta previa, libre, informada, culturalmente ade-**

cuada y de buena fe; lo cierto es que, para la Comisión accionante, se advierte en primer término, la siguiente **inconsistencia:**

• La primera etapa tuvo lugar del **veintisiete de enero al veinticuatro de febrero** del año dos mil diecinueve; y, posteriormente la segunda etapa constituye un periodo de treinta días para que los sujetos involucrados puedan analizar y reflexionar el contenido de los talleres de la primera etapa.

• En ese sentido, la tercera etapa, relativa a los foros de consulta, debería haber tenido lugar treinta días posteriores al veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve; es decir, aproximadamente el **veintiocho de marzo** de esa anualidad; empero **dicho ejercicio tuvo lugar del diez de marzo al veintiocho de abril.** En otras palabras, la tercera etapa tuvo lugar catorce días posteriores a la conclusión de la segunda.

• Se considera que, del análisis del proceso legislativo, así como el contenido del boletín de prensa, **las acciones emprendidas por el legislador local no pueden considerarse como una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe** en términos del parámetro de regularidad constitucional expuesto, porque en el proceso legislativo participaron diversas personas, asociaciones, así como entes públicos y privados, **sin que conste que, efectivamente existió la participación activa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Baja California Sur.**

• Se refiere que, si bien es cierto, el legislador local contó con un instrumento propiciado por el propio Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, para poder determinar la ruta de trabajo que se seguiría, ello resultó **insuficiente;** toda vez que el legislador no concretó la celebración de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en términos del parámetro de regularidad constitucional.

• Por lo que respecta a la **fase preconsultiva,** se refiere que no es posible calificarse como tal, pues ésta no se definió de común acuerdo –entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas y afromexicanas–. Esto es, **no se definieron de común acuerdo la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y de formalización de acuerdos.**

• Por lo que respecta a la **fase informativa,** se estima que la puntualizada en el Dictamen no satisface la exigencia en términos del parámetro de regularidad constitucional, ya que no se contó con la información necesaria, en relación con los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad púbica.

• Tampoco se refirió un **diagnóstico o explicación** sobre los sistemas normativos indígenas que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural a fin de respetar la cosmovisión indígena y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central.

• En este punto, la Comisión Nacional estima necesario enfatizar sobre el **contenido de la información** distribuida por el legislador sudcaliforniano, del cual no se tiene constancia haya sido en formato accesible y en las lenguas indígenas de los participantes.

• Por ende, se refiere que **no es posible afirmar que efectivamente el Congreso local realizó todas las acciones necesarias a garantizar la distribución de la información y que ésta fuera completa** respecto al contenido normativo de la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur; por el contrario, es dable sostener que solamente se les proporcionó aquella que el propio legislador sudcaliforniano considero debía de conocer.

• Se precisa que no es posible afirmar que existió una **etapa deliberativa y de diálogo**, pues si bien es cierto, en apariencia existió un ejercicio deliberativo del cual se desprendieron diversas temáticas a atender, **no es posible afirmar que dichos temas representan expresamente las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas,** pues como se señaló, en el ejercicio realizado dichos colectivos no participaron.

SEGUNDO.

El artículo **102** de la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, establece diversos requisitos para acceder a la titularidad de la Coordinación General de

la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas sudcaliforniana, que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como el principio de legalidad.

• Por un lado, la **fracción I,** en la porción normativa "**por nacimiento**", prevé que se deberá contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el citado cargo, a pesar de que el Congreso local no se encuentra habilitado constitucionalmente para prever dicha exigencia; en consecuencia, señala que al emitir la disposición transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

• Por otra parte, la **fracción II** del mismo artículo exige como requisito, para desempeñar dicho empleo público, **no haber sido sentenciado por la comisión de delitos dolosos,** lo que impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en ese supuesto puedan desempeñar tal cargo, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, con lo cual transgredió los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

• Para tal efecto, se desarrolla el **marco de regularidad constitucional** aplicable a los siguientes derechos:

• Seguridad jurídica y principio de legalidad.

• Igualdad y no discriminación.

• Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

• Luego, se desarrollan argumentos puntuales para demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos en cuestión.

• Finalmente, se solicita extender los efectos de la invalidez a las normas relacionadas, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo segundo, de la **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

• Adicionalmente, se pide que, de resultar fundado el primer concepto de invalidez, se declare la **invalidez de toda la Ley;** se posterguen los efectos de dicha declaratoria; y, se vincule al Congreso de la entidad a celebrar la consulta.

5. **1.4. ADMISIÓN Y TRÁMITE.** Mediante acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[5] ordenó formar y registrar el expediente con el número **132/2022;** y, determinó turnarlo al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo,** para instruir el procedimiento respectivo.

6. Por diverso proveído de cinco de octubre de dos mil veintidós, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar **vista** a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; y, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondía.

7. Destaca, de manera especial, que, en dicho proveído, **se requirió al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur,** para que, al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de:

"*los **antecedentes legislativos del decreto** impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates.*"

8. **1.5. INFORME DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL.** Mediante oficio recibido el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, el Congreso del Estado de Baja California Sur, a través de su Oficial Mayor, rindió su informe, en los siguientes términos:

[5] Cargo entonces ocupado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

• No hizo valer alguna causal de improcedencia.

RESPUESTA A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

• Manifestó que, efectivamente, **aprobó el Decreto** impugnado.

• Confirmó lo asentado en el **dictamen legislativo** correspondiente, respecto a la consulta indígena que indica, sí se llevó a cabo en los términos y etapas ahí referidas.

• **Se limitó a ofrecer como pruebas,** las relativas al nombramiento del Oficial Mayor; a la iniciativa con proyecto de decreto, al Dictamen presentado por la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas, al acta de la sesión pública de veintisiete de junio de dos mil diecinueve; y, al propio Decreto publicado.

9. **1.6. INFORME DEL PODER EJECUTIVO LOCAL.** Mediante oficio **recibido** el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto del **Subsecretario de la Consejería Jurídica** dependiente de la Secretaría General de Gobierno de Baja California Sur, rindió su informe, en los siguientes términos:

CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

• No hizo valer alguna causal de improcedencia.

RESPUESTA A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

• Afirmó como cierta la publicación del Decreto.

• Defendió que, el Decreto, en su artículo 102, fracciones I y II, no vulnera el orden constitucional ni convencional; ya que **la finalidad del legislador al momento de emitir dicha norma** fue en función de la selección que realice la comunidad a la que pertenece, tomando en cuenta sus **aptitudes**, **destreza**, **conocimientos, méritos y cualidades** del aspirante para desempeñar el cargo, de

ahí que, por el contrario, la norma se encuentra plenamente justificada, pues dicha disposición se encuentra perfectamente armonizada con los diversos 1o. y 4o. de la Constitución Federal. Luego, la norma no afecta garantías de los gobernados ni menos sus derechos humanos.

10. **1.7. ACUERDO RECAÍDO A LOS INFORMES.** Por acuerdo dictado el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes de las autoridades demandadas.

11. De igual forma, en dicho proveído, se previno al Poder Legislativo Estatal para que remitiera **copia certificada** del **acta de la sesión ordinaria** de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, así como del **diario de debates** de la sesión ordinaria de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, en la que se aprobó y votó el Decreto impugnado.

12. Asimismo, se ordenó correr **traslado** a las partes, con copia simple de los citados informes, precisándose que **sus anexos quedaban a disposición** para consulta en la Subsecretaría General de Acuerdos.

13. **1.8. ALEGATOS.** Mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintitrés, se tuvo por desahogado el requerimiento formulado al Congreso local, referido en el punto anterior; y, se concedió a las partes el plazo de cinco días para que formularan alegatos.

14. La **Comisión** accionante, formuló alegatos en oficio presentado el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, escrito en el que formuló argumentos para refutar lo expuesto en los informes rendidos por las autoridades demandadas.

15. De manera especial, dicha Comisión insistió en que sí existió un ejercicio participativo previo a la expedición de la Ley impugnada; sin embargo, considera que: "*las actividades llevadas a cabo por la legislatura sudcaliforniana* ***no cumplen con los estándares nacionales e internacionales*** *para llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.*"

16. Por su parte, el **Subsecretario de la Consejería Jurídica del Estado de Baja California Sur,** formuló alegatos, en representación del Ejecutivo local, en oficio depositado en la oficina de correos de México correspondiente a Centro

la Paz, Baja California Sur, el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, el cual, se recibió en el Alto Tribunal, el tres de febrero siguiente. En dicho escrito, destacó que el Ejecutivo del Estado **sólo acató por disposición constitucional la obligación de publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por el H. Congreso de Estado de Baja California Sur;** para lo cual, citó el artículo 79, fracciones I y II,[6] de la Constitución local. A partir de ello, sostiene que el Ejecutivo local no incumplió ni menos transgredió preceptos constitucionales o internacionales.

17. Dichos escritos de alegatos se tuvieron por formulados en acuerdo dictado el nueve de febrero de dos mil veintitrés.

18. **1.9. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** En el mismo acuerdo de fecha nueve de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro Instructor determinó el cierre de instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente, de conformidad con los artículos 67, párrafo primero, y 68, párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia.

II. COMPETENCIA

19. 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 g),[7]de la Constitución Política de

[6] "**79**. Son facultades y obligaciones del Gobernador:
"**I.** Promulgar, cumplir y hacer cumplir las leyes federales;
"**II.** Publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes Decretadas por el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

[7] "**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;"

los Estados Unidos Mexicanos; 1[8] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional y 10, fracción I,[9] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se cuestiona la posible contradicción entre la **Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur** y la Constitución Federal.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS GENERALES RECLAMADAS

20. La acción planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se dirige a cuestionar, en su totalidad, el **Decreto 2620** publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, mediante el cual, se expidió la "**Ley de Derechos de las Personas Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur.**"

21. Lo anterior, sin perjuicio de que, de forma adicional y destacada, se cuestiona el **artículo 102,** en las siguientes fracciones:

- **Fracción I,**[10]en la porción "**por nacimiento**"; y,

- **Fracción II.**[11]

22. A partir de lo anterior y de lo expuesto en la propia demanda, **se tiene por impugnada la Ley de mérito en su totalidad,** por cuanto hace al cuestio-

[8] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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."

[9] "**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."

[10] "**Artículo 102.** El nombramiento de Coordinador General de la Comisión, deberá recaer en persona que reúna los siguientes requisitos:
"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento,** con modo honesto de vivir y en pleno ejercido de sus derechos civiles y políticos;"

[11] "**II. No haber sido sentenciado por la comisión de delitos dolosos;**"

namiento referido a la falta de consulta en materia indígena; y, el **artículo 102,** en las fracciones y porción que se indican, por vulnerar, respectivamente,[12] el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, el derecho a la igualdad y no discriminación; y, la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público.

IV. OPORTUNIDAD

23. De acuerdo con el artículo 60, párrafo primero,[13]de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover la 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 correspondiente medio oficial. Esto, sin perjuicio de que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

24. En este caso, el Decreto 2620 impugnado, fue publicado el **diecisiete de agosto de dos mil veintidós** en el Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur.

25. Luego, el plazo para la interposición de la presente acción transcurrió del **dieciocho de agosto al dieciséis de septiembre de dos mil veintidós** siguiente. Sin embargo, considerando que el último día del plazo fue inhábil, la demanda debe considerarse **oportuna**, dado que la misma fue presentada el día **diecinueve de septiembre de dos mil veintidós** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; esto es, el siguiente día hábil al correspondiente al vencimiento del plazo.[14]

---

[12] En los términos desarrollados respecto de cada fracción en la demanda.

[13] **"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."

[14] Registro digital: 193831. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA." (TA); 9a. Época; 2a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta;* Tomo IX, Junio de 1999; Pág. 658. 2a. LXXX/99.

V. LEGITIMACIÓN

26. La acción fue promovida por **parte legitimada.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para ejercitar acciones de inconstitucionalidad, 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 la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte; supuesto que en el caso se actualiza, al cuestionar dicha accionante una ley local,[15] por supuestas transgresiones a diversos derechos humanos ya enlistados en el cuerpo de este fallo.[16]

27. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del 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.

28. En el 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 expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por la Mesa Directiva del Senado de la República, suscrito por la Presidenta[17] y el Secretario[18] de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

29. Por su parte, el **artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**[19]confiere al Presidente de dicho órgano, la

[15] Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur.
[16] Falta de consulta en materia indígena; derecho de seguridad jurídica; principio de legalidad, derecho a la igualdad y no discriminación; libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.
[17] Senadora Mónica Fernández Balboa.
[18] Senador Primo Dothé Mata.
[19] "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
…
"**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

facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad; amén de que la **fracción I** del propio precepto, le confiere la representación legal de la propia Comisión Nacional.

30. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el **artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;** pues el asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

31. Las autoridades demandadas no hicieron valer en sus respectivos informes alguna causa de improcedencia; ni advierte este Tribunal Constitucional la actualización oficiosa de alguna. Luego, procede continuar con el estudio de fondo.

32. No pasa inadvertido que, en su escrito de alegatos, el Ejecutivo Local, sin expresamente señalar que hace valer una causa de improcedencia, indica que no vulneró ningún derecho humano, en tanto **sólo acató por disposición constitucional la obligación de publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por el H. Congreso de Estado de Baja California Sur.**

33. Sin embargo, dicho argumento, está en principio referido al fondo del asunto;[20] y, aun si tuviera alguna relación con la legitimación pasiva y la proce-

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.
…"

[20] Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, Junio de 2004, página 865. Tipo: Jurisprudencia. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Dipu-

dencia de la acción de inconstitucionalidad en cuanto a dicha autoridad se refiere, es criterio de este Alto Tribunal que, si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada; toda vez que **dicho poder se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad,** por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República,[21]

tados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de mayo en curso, aprobó, con el número 36/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro."

[21] Registro digital: 164865. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 38/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1419. Tipo: Jurisprudencia. "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. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República. Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución De-

VII. ESTUDIO DE FONDO

Por cuestiones de metodología el estudio de fondo se dividirá en los apartados siguientes:

	Tema	Artículos impugnados
VII.1	**Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.**	El Decreto en su totalidad.
VII.2	**Requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento.**	Art. 102, fracción I, en la porción normativa *"por nacimiento."*
VII.3	**Requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos dolosos.**	Art. 102, fracción II.

35. Como ya fue referido en el apartado de antecedentes del presente fallo, la Comisión accionante cuestiona la emisión del Decreto impugnado a partir de que, si bien el mismo, partió de un ejercicio participativo, el mismo **no cubrió los estándares establecidos por este Alto Tribunal en materia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas,** lo que era indispensable atendiendo a la naturaleza y contenido del ordenamiento cuestionado.

36. Para dar contestación al argumento hecho valer por la promovente, es menester establecer **(A)** la doctrina que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas –lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso–; y, una vez hecho lo anterior, **(B)** se debe estudiar si el Decreto combatido es susceptible de incidir en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habitan en la entidad, lo que haría indis-

mocrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el doce de abril en curso, aprobó, con el número 38/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de abril de dos mil diez."

pensable la consulta previa; y, de ser el caso, **(C)** se constatará si el Congreso local llevó a cabo el procedimiento de consulta previa conforme a los estándares aplicables, acorde a lo establecido por este Alto Tribunal.

VII.1.A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

37. Es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el artículo 2o. de la Constitución Federal y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, prevén la obligación de las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, previo a adoptar acciones o medidas que sean susceptibles de afectar sus derechos.

38. Uno de los asuntos donde este Tribunal Pleno analizó cuestiones relativas al derecho a la consulta fue la **controversia constitucional 32/2012,**[22] en el que el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución de Michoacán llevada a cabo el dieciséis de marzo de dos mil doce, concluyendo que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del poder legislativo local.

39. En el mencionado medio de control constitucional se sostuvo que el derecho a la consulta se desprende de los postulados del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y no discriminación; por lo que, aunque a nivel constitucional no se contempla expresamente la consulta indígena como parte del proceso legislativo, sí forma parte del parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organiza-

[22] Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de mayo de 2014.

ción Internacional del Trabajo, imponiendo una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de prever medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los grupos protegidos.

40. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,**[23] se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, es evidente que se tratan de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

41. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014,**[24] se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, por violación al derecho de consulta previa. En dicho asunto el Tribunal Pleno 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.

42. De lo anterior, se advierte que este Alto Tribunal ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

43. De manera similar, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017,**[25] se declaró la invalidez total del Decreto 534/2017, que contenía reformas a diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad

[23] Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 19 de octubre de 2015.
[24] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 8 de marzo de 2016.
[25] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 151/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 28 de junio de 2018.

Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en la entidad federativa.

44. Por otro lado, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**[26] se declaró la invalidez de disposiciones normativas del Código Electoral del Estado de Hidalgo, al no cumplirse con la consulta previa, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

45. Ahora bien, respecto a los pueblos y comunidades afromexicanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2° de la Constitución Política del país, a afecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además, de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.[27]

46. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019,**[28] este Alto Tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen

[26] Sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 5 de diciembre de 2019.

[27] "Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"…

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

[28] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 12 de marzo de 2020.

derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.

47. En adición a esto, la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**[29] este Alto Tribunal estableció que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas **deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes:**

• **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

• **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

• **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

• **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.

• **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

[29] Sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020.

48. El criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en señalar que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **no es relevante si la medida es benéfica** para ellos a juicio del legislador,[30] ya que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental.

49. Entonces, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.[31]

50. Así, la consulta es necesaria cuando existen cambios en las medidas legislativas que, de manera directa afecten a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar cuales son los aspectos que mayores beneficios les otorguen. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta.

[30] Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017; 116/2019 y su acumulada 117/2019; 81/2018 y 210/2020.

[31] En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.
Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 14 de junio de 2016 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone, en su artículo XXIII, punto 2, que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

51. **Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:**

• **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.[32]

Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.[33]

• **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

• **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta.

Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

• **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.

Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

---

[32] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.
[33] Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/20215 y 98/2015, resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015.

• **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos.

• La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

52. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una **fase adicional en el proceso de creación de las leyes** para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

53. Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,**[34] el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.[35]

VII.1.B. Incidencia del ordenamiento impugnado en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

54. Ahora bien, procede ahora analizar si el ordenamiento impugnado contiene medidas legislativas susceptibles de afectar al referido grupo de la población de la entidad federativa; cuestión que se anticipa, se responde en sentido afirmativo.

55. En efecto, de la propia denominación del ordenamiento impugnado y de su artículo 1, es evidente que su objeto es ***proteger*** a las "***personas, pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas.***"

[34] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1o. de marzo de 2021.
[35] Existe una importante línea de precedentes sobre esta temática.

56. Ello, se pretende concretar a partir de 114 preceptos,[36] en los que, esencialmente:

• Se reconoce que el Estado de Baja California Sur tiene una ***composición pluricultural, pluriétnica y plurilingüe,*** derivada originalmente de los Pueblos Indígenas y Afromexicanas que habitaron en su territorio al momento de iniciarse la colonización, a la que se sumaron personas que llegaron de otras partes del mundo, y particularmente, de Pueblos Indígenas y Afromexicanas procedentes de otras partes de México (artículo 2);

• Se definen como objeto de la Ley, diversos propósitos dirigidos a ***garantizar*** el ejercicio de las formas específicas de organización comunitaria, de gobierno y administración de justicia de las Comunidades Indígenas y Afromexicanas, en su calidad de entidades de derecho público; a ***reconocer y garantizar*** el derecho de los Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas a la libre determinación, en los términos del artículo segundo de la Constitución Federal; su derecho a consulta y consentimiento libre, previa e informado mediante procedimientos culturalmente adecuados y a través de las instituciones que ellos utilizan para la toma de decisiones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente a efecto de que se incorporen las recomendaciones y propuestas realizadas, entre otras garantías y derechos reconocidos a favor de dicho sector de la población (artículo 3);

• Se reconoce y protege las normas de organización interna de dicha población (artículo 4);

• Se incluyen conceptos y definiciones propios de la materia del ordenamiento (artículo 5);

• Se precisan las facultades y deberes de distintas autoridades responsables de observar el ordenamiento y garantizar los derechos ahí previstos (artículos 6 a 16);

[36] Acompañados de 14 artículos transitorios.

• Se dispone la creación de un Consejo Estatal Indígena y Afromexicana; así como de consejos municipales (artículos 17 a 34);

• Se precisan los derechos de las personas, pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas (artículos 35 a 56);

• Se definen reglas aplicables a la cultura, lenguas indígenas y la educación (artículos 57 a 72);

• Se incluyen reglas aplicables al desarrollo integral de las mujeres, niñas, niños y adolescentes indígenas y afromexicanos (artículos 73 a 75);

• Se disponen normas para la salud y la medicina tradicional; así como otras reglas afines a ampliar la cobertura de dichos servicios a favor de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas (artículos 76 a 79);

• Se regula el desarrollo integral de los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas; incluyendo su desarrollo económico, tenencia de la tierra; y, desarrollo humano y social (artículos 80 a 88).

• Se precisan reglas para la protección de los derechos laborales de dicho sector de la población (artículos 89 a 95),

• Se reconocen derechos de los migrantes indígenas y afromexicanas (artículo 96);

• Se crea la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas (artículos 97 a 107);

• Se dispone la obligación de que se establezcan asignaciones presupuestales específicas para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el ordenamiento, incluyendo aquellas presupuestales que serán administradas directamente por las comunidades (artículos 108 a 113);

• Se prevé la investigación y sanción del incumplimiento de la Ley (artículo 114); y,

• Se contemplan diversas medidas transitorias que acompañan la entrada en vigor del ordenamiento.

57. Todo ello ilustra que se trata de medidas legislativas que **sí son susceptibles de incidir de manera directa en los derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa,** por lo que el Poder Legislativo Estatal se encontraba obligado a llevar a cabo la consulta en mención.

VII.1.C. Constatación en el caso concreto del cumplimiento de los estándares aplicables al procedimiento de consulta previa a pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.

58. Ahora, la propia Comisión accionante parte de cuestionar que, si bien el ordenamiento impugnado, surgió de un ejercicio participativo que buscó colmar los estándares exigibles a una consulta previa como la requerida, ello no fue logrado, debido a que:

• Si bien en el ejercicio participaron representantes de ***asociaciones públicas y privadas*** que, de alguna forma, guardan relación con los intereses de la población objetivo, no consta que dichos grupos sociales hayan participado directamente ni que se hayan tomado en cuenta sus opiniones respecto del proyecto de ley.

• La supuesta fase preconsultiva **no se definió de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas y afromexicanas.**

• En el ejercicio **no se contó con la información necesaria,** con un diagnóstico o explicación de los sistemas normativos indígenas que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural a fin de respetar la cosmovisión indígena.

• **No es posible afirmar que existió una etapa deliberativa y de diálogo** con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

• Existen algunas **inconsistencias** en el ejercicio participativo llevado a cabo (fechas, etc.).

59. Contrario a ello, el legislativo local alega que sí se llevó a cabo una consulta previa conforme a los parámetros aplicables; para lo cual, alude a lo expuesto en la respectiva iniciativa de ley y en su dictamen, lo que, para mejor proveer, se reproduce a continuación directamente de dichas fuentes:

INICIATIVA DE LEY

"**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO**, mediante cual se expide la LEY DE DERECHOS DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

"…

"La Comisión de los Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la XV Legislatura del H. Congreso del Estado de Baja California Sur, en coordinación con los Ayuntamientos de Los Cabos, La Paz y Comondu, así como distintas representaciones Indígenas en el Estado, efectuamos un proceso de análisis de la Presente iniciativa de Ley, con la finalidad de aprobar el contenido de la misma, consistente en **varias reuniones**, por medio de las cuales **se recogieron, opiniones, propuestas y expectativas de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas.**"

[Se inserta imagen de la iniciativa]

Es importante mencionar que en dichas reuniones, participaron diferentes personalidades integrantes de distintas Asociaciones protectoras de los Derechos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas; C. Silvianito Ordaz Toral Presidente de la Asociación de Oaxaqueños radicados en BCS., Lic. Guillermo de la Paz Carrasco Mora Consejero de la asociación de Oaxaqueños radicados en BCS., C. Juanita Aurelia Torres Reyes Integrante de la Unión de Comerciantes Indígenas, Lic. Gil Simeón Martínez Presidente del Consejo de Organización Indígena en Baja California Sur, Lic. Marcelino Reyes Santos Integrante de la Asociación de Tepejanos Unidos AC, Lic. Alejandro Karim Mendoza Consejero de la Asociación de Oaxaqueños radicados en Baja California Sur y Secretario Auxiliar de la Secretaria General de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, Lic. Lizeth Collins Collins Encargada de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California Sur, El Encargado de Relaciones Públicas y Difusión del Consejo de Comunidades Indígenas de Baja California Sur, C. Félix Mendoza Santos, Regidora Isabel Castro Aguirre Presidenta de la Comisión Edilicia de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento de Los Cabos, C. Leonardo Jiménez Coordinador de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento de Los Cabos, de dichas mesas de Trabajo se obtuvieron como conclusiones: La creación de un organismo administrativo, dedicado en Derechos Humanos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas, que tengan como atribución promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas y también la creación de Comisiones y Direcciones Municipales de Asuntos Indígenas, ambas como entidades rectoras y ejecutoras de acciones a favor de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas; la creación del Catálogo de Comunidades Indígenas de Baja California Sur; reconocer los sistemas normativos internos, sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural con las salvedades que marcan las Legislaciones; el Estado garantice e incremente los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, asimismo se gestionen apoyos para que accedan a becas los estudiantes Indígenas; se impulse el desarrollo regional de las Personas, Grupos y Comunidades Indígenas con el objetivo de que se fortalezcan las economías locales y mejoren.

"Esta iniciativa marcará sin duda alguna un precedente histórico para Baja California Sur, pues **no solo se reconocen los Derechos Humanos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas** asentadas en el Territorio Estatal, sino aquellos de que por cualesquier circunstancias se encuentren transitando en él, a través de éste ordenamiento se estará cumpliendo con los lineamientos Nacionales e Internacionales en materia de Derechos Humanos de las Personas, Pueblos y Comunidades indígenas de forma real y efectiva.

"…"[37]

DICTAMEN

"1). **Antecedente del proceso legislativo.** Con fecha del día cuatro de diciembre del 2018, la diputada María Petra Juárez Maceda presento al Pleno de esta Soberanía la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas de Baja California Sur.

"En la misma fecha, a la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Décima Quinta legislatura del H. Congreso del Estado de Baja California Sur, le fue **turnada para su estudio y dictamen** la iniciativa reseñada, motivo por el cual, las y el diputado integrantes de la Comisión procedimos al estudio y análisis, de la iniciativa en comento. En consecuencia, con fundamento en los artículos 53, 54 fracción 111, 55 fracción 111 y en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 113, 114 y 115 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo, la Comisión Dictaminadora sometemos a la consideración de esta H. Soberanía Popular el dictamen que se formula al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones, mismos que se presentan de la siguiente, manera:

"1). ANTECEDENTES SOCIALES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN BAJA CALIFORNIA SUR.

"**a) El poblamiento de la parte sur de la península de Baja California.**

"…

[37] Iniciativa presentada por la Diputada María Petra Juárez Maceda.

"**b) Demográficos.**

"...

"**c) Condiciones de vida y empleo de las comunidades·indígenas y afromexicanas en Baja California Sur.**

"...

"**2. ANTECEDENTES JURÍDICOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL.**

"...

"**CONSIDERANDOS**"

[Se inserta imagen del Dictamen]

CONSIDERANDO PRIMERO.

Esta Comisión permanente de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas es competente para conocer y resolver lo que en derecho corresponda a la Iniciativa de Ley iniciadora del presente dictamen, lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como en lo dispuesto en los artículos 113, 1114 y 118 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.

CONSIDERANDO SEGUNDO.

a).- Protocolo de la Consulta Indígena.

Del análisis del contenido, objeto de la iniciativa, procedimos al análisis jurídico e histórico de los derechos de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo solicitamos al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la asesoría en la materia, razón por la cual, se tuvo una comunicación constante con el Departamento Jurídico de la Oficina de Representación del Instituto, en Baja California.

Como resultado de esta comunicación, se nos proporcionó el Protocolo de Consulta Indígena, mismo que por el objeto de la iniciativa, debíamos aplicar en el territorio de Baja California Sur, para propiciar un dialogo intercultural con las comunidades indígenas.

b).- Instrumentación del Protocolo de Consulta.

Como primer actividad se elaboró el diagnóstico inicial. Posteriormente se pasó a la fase de talleres de información y se procedió después la consulta por lo se realizaron las siguientes actividades previas:

I.- Se instaló el órgano técnico, responsable de dar seguimiento al protocolo de consulta.

II.- Se inició el Proceso para implementar el Protocolo de Consulta, mismo que se dividió en 4 etapas:

Primera Etapa;

Se Implementaron los Talleres Informativos sobre los derechos constitucionales reconocidos; Identidad Indígena; Autonomía y libre determinación; Representación política; Acceso a la tierra y los recursos naturales; Acceso a la justicia; Participación de la mujer indígena; Consulta y participación; Desarrollo de los pueblos indígenas; Migrantes; Cultura; Servicios sociales básicos; Salud; Educación intercultural y bilingüe; Medios de comunicación .

Estos talleres se realizaron en los cinco Municipios del Estado, del 27 de enero al 24 de febrero del presente año.

Segunda Etapa:

Se dejó transcurrir treinta días para un periodo deliberativo, con la finalidad de que los sujetos involucrados analizaran y reflexionaran sobre el contenido del taller y las observaciones presentadas por los líderes, personas y asociaciones que representan a las Comunidades Indígenas.

Tercera Etapa:

La Implementación de Foros de Consulta, mismos que se realizaron en los cinco Municipios del Estado, en el periodo del 10 de marzo al 28 de abril. En cada foro, se nombró a un delegado, por cada tema abordado, para asistir al encuentro estatal indígena.

Cuarta Etapa:

Se llevó a cabo el encuentro estatal de las comunidades indígenas y afromexicanas, mismo que se realizó el día 5 de mayo, en la ciudad de La Paz. En este encuentro se socializaron los resultados de la consulta, mismo que fueron

aprobados por unanimidad de los delegados asistentes. Las principales propuestas y acuerdos fueron los siguientes:

CONSIDERANDO TERCERO.

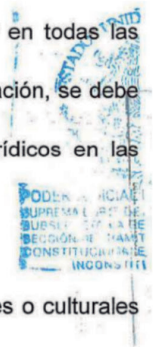
c).- Propuestas y acuerdos de la Consulta indígena.

- En materia del derecho a la identidad:

I.- Que el Registro Civil tenga un traductor indígena para cada lengua.
II.- Que podamos tener acceso, en la localidad donde vivimos, de un acta de nacimiento de otros estados.
III.- Que los hijos no registrados o adultos no registrados, tengan la oportunidad de registrarse sin ningún costo presentando sus testigos de la misma comunidad.
IV.- Para obtener identificación del INE, los trámites deben ser sencillos y atendidos a través de un traductor.
V.- Se deben proporcionar a la población indígena que lo demande cursos de aprendizaje para hablar español.

- En materia de los derechos lingüísticos:

I.- Se debe eliminar la discriminación en todas las escuelas, en especial a los niños que hablan un dialecto.
II.- Para garantizar la vigencia de las lenguas se deben fomentar en todas las escuelas y que se defienda desde la familia y comunidad.
III.- Que no se pierdan las lenguas indígenas por miedo a discriminación, se debe incorporar el derecho a leer y escribir en nuestras lenguas.
IV.- Traducir y difundir, la Constitución y otros ordenamientos jurídicos en las diferentes lenguas indígenas.



-En materia del derecho a la libre determinación y autonomía:

I.- Que el Estado o el municipio apoye a realizar fiestas tradicionales o culturales de comunidades indígenas.
II.- Que se construyan espacios para nuestras fiestas tradicionales.
III.- Elección de autoridades tradicionales de conformidad a nuestros usos y costumbres.

-En materia del derecho al acceso a la tierra, los territorios y los recursos naturales:

"…"[38]

60. Ahora bien, lo relatado, **no se acompaña de evidencia** alguna que demuestre en autos que los referidos trabajos fueron llevados a cabo, ni menos aún que permita entender los términos y alcances en que el ejercicio en cuestión fue realizado; lo que en el caso era indispensable, dado de que la Comisión accionante directamente cuestionó en su demanda la falta de consulta previa realizada conforme a los parámetros aplicables, lo que vinculaba al Congreso local a demostrar, más allá de simples afirmaciones, que el ejercicio sí se llevó a cabo y que el mismo cumplió con los estándares aceptados por este Alto Tribunal.

61. Pero aun si fuera necesario presumir que el ejercicio participativo referido en la iniciativa y en el dictamen ocurrió en los términos que ahí se indican, ello de cualquier forma resultaría insuficiente, puesto que:

• La construcción o diseño de una iniciativa de ley debe considerarse un ***ejercicio previo al proceso legislativo*** *–no parte de éste, que formalmente inicia hasta la presentación de la propia iniciativa–*; y, en todo caso, esa delineación previa es un trabajo que resulta propio y responsabilidad de quien formuló la respectiva propuesta. Por lo que, si quien es autor o autora de una iniciativa de ley, incluye o escucha en su elaboración a representantes de distintas asociaciones vinculadas a la materia de la ley, ello no colma la exigencia de que durante el procedimiento legislativo llevado a cabo por una legislatura, se hubiere satisfecho una etapa formal de consulta previa a la emisión de la ley, requerida conforme a los estándares desarrollados en el parámetro de control de regularidad constitucional previamente desarrollado en este fallo.

• Si bien el Congreso local, tomó en cuenta que, por el impacto de la iniciativa presentada, era necesario realizar una consulta indígena previa; e incluso, se preocupó en solicitar a la representación en la entidad del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, asesoría al efecto, tras lo cual, se recibió un protocolo en la materia, lo cierto es que **no existe evidencia** de que, en su instrumentación y elaboración del diagnóstico inicial, se hubiese dialogado con las comunidades o pueblos relevantes a partir de sus legítimos representantes.

[38] Se continúa con una relación amplia de propuestas y acuerdos.

• Menos aún existe en autos evidencia de la manera en que dichos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas fueron convocados a la consulta en cuestión.

• No existen en autos elementos que permitan verificar la forma en que se instaló el órgano técnico responsable de dar seguimiento al protocolo, ni cómo se conformó u operó el mismo.

• En cuanto a la llamada **primera etapa,** no es posible verificar cómo se implementaron los talleres informativos; ni menos aun si fue al efecto proporcionada la información relevante, en lengua o lenguas pertinentes, la asistencia que se brindó para la traducción o interpretación, ni menos aun quienes participaron en dichos talleres.

• En lo referente a la **segunda etapa,** se habla de un proceso deliberativo a partir de las observaciones presentadas por los líderes, personas y asociaciones que representan a las comunidades indígenas, pero no queda claro quienes formularon dichas observaciones, su legitimación con respecto a las comunidades o pueblos representados, ni menos aun si la convocatoria a los talleres fue general o limitada a dichos "representantes."

• Por cuanto hace a la **tercera etapa,** tampoco existe mayor información o evidencia en autos sobre la manera en que se realizaron los llamados foros de consulta. Esto, sin perjuicio de que no queda claro el inicio y fin del periodo del plazo concedido para el proceso deliberativo; siendo cierto, conforme a la información presentada y lo alegado por la Comisión accionante, que podría haberse empalmado con el correspondiente a los propios foros, en tanto que si los talleres concluyeron el veinticuatro de febrero de ese año; el plazo de treinta días vencería el veinticuatro de marzo, mientras que los foros iniciaron el diez de marzo.

• De igual manera, por lo que toca a la **cuarta etapa,** se refiere un encuentro estatal de las comunidades indígenas y afromexicanas, en el que se socializaron los resultados de la consulta y se aprobaron.

• No obstante, se habla de una aprobación por los delegados asistentes, sin quedar claro quienes fueron así designados y la forma de ello.

62. En cualquier caso, lo destacado es que la información y documentación pertinente que podría ser útil para evaluar el ejercicio realizado no existe en autos; lo que impide analizar dicho proceso y validar, en su caso, si se cumplieron o no los estándares aplicables a cada etapa o fase exigible de la consulta conforme a los estándares aceptables y descritos en el parámetro de regularidad constitucional que fue informado previamente en el presente fallo.

63. En esos términos, este Tribunal Pleno no puede convalidar o avalar el ejercicio realizado por la legislatura local como una consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos; pues si bien resulta encomiable la intención de reconocer la necesidad de dicha consulta y la realización de ciertos trabajos al efecto, **no se aportaron por las autoridades demandadas elementos suficientes para comprobar que la consulta cumplió con las fases o etapas requeridas,** ni con los elementos mínimos que se deben colmar en cada una; y, más bien, existen indicios que permiten corroborar que la consulta, en realidad, no fue diseñada ni menos aun desarrollada conforme a los estándares exigibles y previamente detallados en esta sentencia, en cuanto a la propia planeación requerida, la provisión plena de información, el desarrollo de una consulta culturalmente adecuada y con la representación de los respectivos pueblos y comunidades de conformidad a sus propias tradiciones, guiada de buena fe y con la firme intención de llegar a un acuerdo, garantizando, a través de procedimientos claros de consulta, la obtención del consentimiento previo, libre e informado de dichos pueblos y comunidades, máxime que no queda claro si la medida legislativa final fue motivo de consenso o si sólo se recogieron en ésta algunas sugerencias o propuestas formuladas por quienes asistieron a los talleres, foros o encuentro relatados de manera general en el dictamen de la iniciativa, ni las razones por las que una u otra circunstancia ocurrió o se vio reflejada en el producto final del proceso legislativo.

64. En cualquier caso, se insiste, lo relevante es la ausencia de elementos objetivos que permitan a este Tribunal Pleno validar un ejercicio participativo que, conforme a las evidencias de autos, no demuestra haber colmado los estándares requeridos para una consulta como la requerida.

65. En esos términos, procede **declarar la invalidez** del Decreto número **2620** por el que se expidió la **Ley de Derechos de las Personas, Pueblos,**

Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en el Boletín Oficial de la entidad número 48 (extraordinario).

VIII.2	Requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento

VIII.3	Requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos dolosos

66. Ante la conclusión alcanzada, es **innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez** que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dado que la decisión de este Tribunal Pleno toca a la totalidad del ordenamiento impugnado, lo que incluye, desde luego, las previsiones contempladas en el artículo 102, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*"; y II, impugnadas en específico a partir de argumentos adicionales formulados por la accionante.

VIII. EFECTOS

67. En términos de los artículos 41, fracción IV,[39] y 45,[40] en relación con el 73[41] de la Ley Reglamentaria, las sentencias deben contener los alcances y los efectos, 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.

[39] "**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; …"

[40] "**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."

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

68. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se **declara la invalidez** del Decreto número **2620** por el que se expidió la **Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur,** publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en el Boletín Oficial de la entidad número 48 (extraordinario).

69. Por otro lado, esta Suprema Corte determina que los **efectos de invalidez** deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso local cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación.

70. En efecto, de conformidad con el artículo Segundo Transitorio[42]de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, las legislaturas locales tienen la obligación de realizar las adecuaciones a las constituciones locales que procedan y reglamenten lo estipulado en la referida reforma. En ese alcance, es claro que existe un deber de los Congresos Locales para legislar en la materia que fue objeto de impugnación en este fallo; y, por tanto, debe existir un efecto vinculatorio en ese sentido.

71. Por tanto, se vincula al Congreso del Estado de Baja California Sur para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá sus efectos la declaración de invalidez aludida, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.

72. El plazo establecido, además, permite que no se prive a tales grupos vulnerables de los posibles efectos benéficos de las normas; y, al mismo tiempo,

---

[42] "**DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"…
"**ARTICULO SEGUNDO.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas **deberán realizar las adecuaciones** a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado."

que el órgano legislativo pueda atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso Local pueda legislar sobre la normativa invalidada, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IX. DECISIÓN

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 Decreto número **2620** por el que se expidió la **Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur,** publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en el Boletín Oficial de la entidad número 48 (extraordinario), de conformidad con lo establecido en el apartado VIII de esta decisión; la cual surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso local en los términos precisados en el apartado IX de esta determinación.

TERCERO.—Se **vincula al Congreso del Estado de Baja California Sur** para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 61, punto 1, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO 2620 por el que se expidió la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat a favor de las consideraciones originales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

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 Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado de Baja California Sur para que, dentro del referido plazo, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos aclaratorios. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo 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, Batres Guadarrama, 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.

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 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 10 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 132/2022.

En la sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2022, determinó declarar la invalidez del Decreto 2620 por el que se expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del

Estado de Baja California Sur, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós en el Boletín Oficial de la entidad.

Lo anterior, al concluir que las autoridades no se aportaron elementos suficientes para comprobar que, en la aprobación del mencionado Decreto, se haya realizado una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de acuerdo con los estándares que este Alto Tribunal ha definido para tales ejercicios participativos en múltiples precedentes.

De esta manera, en el apartado de efectos de la sentencia, se postergaron los efectos de invalidez por un plazo de doce meses, vinculando al Congreso del Estado de Baja California Sur para que, dentro de ese plazo lleve a cabo, conforme a los parámetros señalados en la resolución, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en esa entidad federativa para, posteriormente, emitir la regulación correspondiente, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, las legislaturas locales están obligadas a realizar los ajustes en sus Constituciones locales para reglamentar lo dispuesto en esa reforma.

Tal como lo señalé durante la sesión del Tribunal Pleno en la que se analizó el presente asunto, coincido con que, ante una declaración de invalidez de un ordenamiento por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, lo conducente es vincular al Congreso respectivo a realizar dicho ejercicio participativo y, posteriormente, a expedir la legislación respectiva.

Sin embargo, estimo necesario precisar que tales efectos solo podrán ser vinculatorios cuando exista una omisión derivada de una facultad legislativa de ejercicio obligatorio, esto es, cuanto el órgano legislativo tenga la exigencia de expedir la ley correspondiente, tal como ocurrió en el presente asunto, donde la expedición de la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur que fue declarada inválida, derivó del incumplimiento por parte del Congreso local, de lo señalado en el referido artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, que constriñe a las legislaturas locales, no solo a realizar las adecuaciones que correspondan en sus respectivas Constituciones locales, sino también, a reglamentar lo estipulado en dicha reforma.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente y particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 132/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinticuatro.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2620, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad.

En términos generales compartí la decisión del Tribunal Pleno de declarar la invalidez de la ley impugnada debido a que no se satisfizo el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y la correlativa obligación del Poder Legislativo de la entidad federativa al respecto; esto, pues el legislador no asumió su carga procesal de allegar a la acción de inconstitucionalidad las constancias que justificaran la realización de la consulta, y la sola información que se tuvo a la vista sobre el ejercicio realizado es insuficiente para justificar que se cumplió con los estándares exigibles; no obstante, reservé mi derecho a formular los presentes votos, para precisar lo siguiente:

Voto concurrente

En el apartado de estudio de fondo, me aparté del **párrafo 61, primer punto** de la resolución aprobada, en cuanto se excluye la posibilidad de que la obligación de consulta de una medida legislativa se pueda ver colmada con un ejercicio realizado en la fase de elaboración de la iniciativa de ley.

En este aspecto, considero que el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo dispone la obligación de consultar a cargo de "los gobiernos" (desde luego refiriéndose a las autoridades públicas de los Estados Parte) cuando se trate de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a dichos pueblos y comunidades indígenas; y si bien es cierto que el cumplimiento del derecho de consulta cuando se trata de medidas legislativas, por regla general, tendría que satisfacerse abriendo

una fase en el proceso legislativo por parte del órgano correspondiente, inclusive, he considerado que cuando no se realiza la consulta ello constituye un vicio atribuible al procedimiento legislativo; me parece que es factible admitir, atendiendo a la circunstancias de cada caso, que el derecho y correlativa obligación de consulta se pueda ver satisfecho aun cuando ésta se haya realizado antes de iniciarse el procedimiento, en la fase de creación de la iniciativa, por ejemplo, por el Ejecutivo, por algún grupo parlamentario, o cualquier autoridad pública que estuviere facultada para presentar una determinada iniciativa de ley.

Ello, porque en mi consideración, lo esencial tratándose del derecho a la consulta, es que la materialidad de la medida que se pide legislar sea debidamente consultada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que serán sus destinatarios, y no que necesariamente la consulta tenga que dirigirla una determinada autoridad. En ese sentido, me parece razonable admitir que, si se realiza una consulta por parte de alguna autoridad para informar y generar consensos sobre alguna medida que se busca elevar a un órgano legislativo para que se emita una ley, éste pueda tener en cuenta esa consulta para efectos del proceso legislativo; en el entendido que de cualquier modo es obligación del legislador examinar y ponderar esa consulta (la actividad desarrollada, los temas consultados, los resultados obtenidos, etcétera), para determinar si a su juicio, satisface los requisitos propios de la consulta para efectos del derecho relativo, y si es útil y suficiente para los fines del proceso legislativo, de modo que ya no sea necesaria la realización de otra, o si no es así y la materialidad de la consulta no es suficiente para satisfacer ese derecho.

Lo relevante, en todo caso, es que la materia sobre la cual versó la consulta (las medidas consultadas) se correspondan con el contenido sustancial de la iniciativa y del producto legislativo, y que la consulta cumpla con sus fases y exigencias materiales, de modo que el legislador la pueda hacer suya para efectos del proceso legislativo, asumiendo la responsabilidad sobre la satisfacción del derecho de consulta de los destinatarios de las normas (los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas).

Voto particular

En lo que concierne al apartado "**VIII. EFECTOS**", me aparté de la decisión del Tribunal Pleno de postergar el inicio de los efectos de la declaratoria de invalidez de la ley impugnada por un lapso de doce meses; a mi juicio, no debe dejarse subsistente la vigencia de una norma cuya inconstitucionalidad ya ha sido advertida, ni aun bajo consideraciones relativas a que pueda beneficiar

a sus destinatarios, pues esta afirmación prescinde de uno de los propósitos inherentes al derecho de consulta a pueblos y comunidades indígenas que es precisamente su participación en la configuración de las medidas legislativas que pudieren incidir directamente en sus bienes y derechos colectivos, y al diferir los efectos de la invalidez se prejuzga si la norma examinada los perjudica o beneficia acudiendo a un paternalismo no justificado; por lo que mi postura es que la declaratoria de invalidez debió surtir sus efectos de inmediato, con la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 132/2022.

En la sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 2620 que expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Por unanimidad de votos,[1] el Pleno declaró la invalidez de la totalidad de ley impugnada. Lo anterior, porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, 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.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada, así como respecto de los efectos propuestos.

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández, Batres Guadarrama y la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o. de la Constitución Política del país,[2] 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),[3] de los cuales se desprende 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."

[2] "**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. …"

[3] 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 había considerado, desde la controversia constitucional 32/2012,[4] que la falta de consulta era un vicio de procedimiento que

[4] 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. El Ministro Franco González Salas votó en contra.
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 preceptos 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 Federal, 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.

provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a los pueblos y a las 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 controvirtió 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 que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.[5] 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.

[5] 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 Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.
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 trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de 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 los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y las comunidades indígenas. Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y la pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

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 donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas va encaminado a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, por lo que las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo 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 generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era nece-

sario llevar a cabo la consulta, porque los derechos de las comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.[6]

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.[7] 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 los 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 de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.[8]

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.

[6] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa (Ponente) y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de 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 en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[7] 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 Ministra Ríos Farjat, y de 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.

[8] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

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

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 de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

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 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."

Una lectura empática de la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur pudiera sugerir *prima facie* que es positiva porque debe partirse de la buena fe de quienes legislan. En esta reforma, en esencia, se establecen cuestiones relacionadas con el reconocimiento de los derechos colectivos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; con el ejercicio de formas específicas de organización comunitaria; con su libre determinación y con su derecho a la consulta previa; así como con las obligaciones del Estado y de los Ayuntamientos para garantizar los derechos de estos grupos.

Al invalidar el decreto, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos **es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes 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 esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera 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.

Por lo tanto, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el Decreto 2620 que expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultada conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido. Sin embargo, 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,** incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, 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 algunas disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *pudieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur contuviese avances fácticos, pues se detallan los derechos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

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,[9] quizá sea mejor ordenar al Congreso local

[9] "**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; …"

a llevar a cabo esta consulta previa y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, 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 estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer y 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.

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 a los grupos en situación de vulnerabilidad? 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, 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.[10] Por lo que, mi voto en esta acción de inconstitucionalidad fue por invalidar la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur.

[10] 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.

Ahora bien, considero importante señalar algunas reflexiones en torno a los efectos destacados en la presente ejecutoria; en particular, respecto a la citada vinculación al Congreso para volver a legislar.

Al respecto, el proyecto sometido a nuestra consideración proponía –siguiendo los precedentes en la materia– que la declaratoria de invalidez surtiera sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos al Congreso, plazo en el que dicho órgano debería legislar en la materia, previo desarrollo de la respectiva consulta.

Sin embargo, después de una interesante discusión que sostuvimos en el Tribunal Pleno en torno a si existe o no sustento jurídico para ordenar al Congreso a legislar nuevamente ante la falta de consulta previa, el Ministro Ponente aceptó incluir como justificación para este efecto, el artículo segundo transitorio de la reforma al artículo 2o. de la Constitución Política del país de 2001, que establece que las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales.[11] Así, por unanimidad de votos,[12] aprobamos esta modificación.

En esa medida, considero importante precisar que mi voto a favor de esta inclusión radica en que, desde mi perspectiva, **se trata únicamente de una razón adicional (no la razón central)** para ordenar al Congreso a legislar nuevamente en la materia (previa consulta), sin que de ninguna manera pueda considerarse como una condicionante.

Es decir, a mi parecer, del propio mandato constitucional y convencional del derecho a la consulta se deriva directamente la obligación del Congreso local de volver a legislar cuando se hayan invalidado previsiones o regulaciones que sean susceptibles de afectar o impactar en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas por incumplir con la obligación de consultar, pues de lo contrario se estarían eliminando normas que podrían representar un beneficio o un avance fáctico a favor de estos grupos.

Como lo destaqué con anterioridad, si no se vincula al Congreso se genera el riesgo de que dicho órgano pueda ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante

[11] "**ARTÍCULO SEGUNDO.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado."

[12] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández, Batres Guadarrama y la suscrita Ministra Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con los impactos que ello podría acarrear para los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, quienes históricamente han sido grupos marginados y excluidos.

Por lo tanto, me parece que es una decisión que no puede quedar al arbitrio y voluntad (o falta de voluntad) de los Poderes Legislativos, pues esto sería frontalmente contrario a lo dispuesto por el citado artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas que dice que la aplicación de las disposiciones del citado Convenio (entre ellas, la obligación de consultar de forma previa) **no debe menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados.**

En ese sentido, considero que la vinculación al Congreso deriva directamente del propio mandato constitucional y convencional para garantizar correctamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

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 demostrará 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.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2024 a las 10:13 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 UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

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 (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. ESTE DERECHO ES UNA DE LAS GARANTÍAS DE QUE A ESOS GRUPOS YA NO SE LES PODRÁ IMPONER SISTEMAS, IDEAS Y PRÁCTICAS QUE SEAN CONTRARIAS A SU HISTORIA, SUS USOS Y COSTUMBRES; SERÁN ESTAS COMUNIDADES LAS QUE A TRAVÉS DE AQUÉLLA DECIDAN, EN DIÁLOGO CON LAS AUTORIDADES, SU LUGAR Y RELACIÓN CON EL RESTO DE LA SOCIEDAD.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU FINALIDAD CONSISTE EN SER UN MECANISMO PARA PROTEGER EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN, A LA AUTODETERMINACIÓN, A LA SUBSISTENCIA Y PRESERVACIÓN DE SU CULTURA COMO DISTINTA Y SEPARADA DE LA SOCIEDAD "TRADICIONAL" –ES DECIR, LA NO ASIMILACIÓN– Y EL DERECHO A LA PROPIEDAD, ESPECÍFICAMENTE POR LO QUE HACE A LA PROPIEDAD Y USO DE SUS TIERRAS TRADICIONALES.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE TENER COMO FINALIDAD OBTENER EL CONSENTIMIENTO DE LAS PERSONAS CONSULTADAS O UN ACUERDO DERIVADO DE LA NEGOCIACIÓN QUE SE LLEVE.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL LEGISLADOR DEBE SER CUIDADOSO DE QUE SU REGULACIÓN NO TENGA POR EFECTO RESTRINGIR EL DERECHO A AQUÉLLA.

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU FLEXIBILIDAD PERMITE QUE LAS AUTORIDADES Y GRUPOS VULNERABLES PUEDAN IR ALTERANDO EL PRETENDIDO RESULTADO DE LA PROPIA CONSULTA COMO EFECTO DE LA NEGOCIACIÓN Y DIÁLOGO.

X. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO COBRA IMPORTANCIA EN EL CASO DEL DERECHO A LA CONSULTA, ASÍ COMO EN EL DERECHO DE ESOS GRUPOS A SUS TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS.

XI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA FINALIDAD DE CADA PROCEDIMIENTO DE CONSULTA DEBE SER "LLEGAR A UN ACUERDO O LOGRAR EL CONSENTIMIENTO", SIN QUE PUEDA ESTABLECERSE UNA DEFINICIÓN A PRIORI DE CUÁL SERÁ EL RESULTADO (ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR HAYA SEÑALADO ALGUNAS MEDIDAS QUE REQUIEREN, SIEMPRE, EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS A LAS QUE VAN A AFECTAR, CUMPLE EL PROPÓSITO DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN REFORZADA DE CIERTOS BIENES QUE SON INDISPENSABLES PARA LA SUBSISTENCIA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DE NUESTRO PAÍS

(ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE SER UN PROCESO EN DONDE LAS PARTES TRABAJEN DE BUENA FE PARA LLEGAR A UN CONSENSO, POR LO QUE NINGUNA DE LAS PARTES TIENE DERECHO A IMPONER DE MANERA UNILATERAL SU VOLUNTAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA NORMA QUE ESTABLECE LOS CASOS QUE REQUIEREN CONSENTIMIENTO MÁS ALLÁ DE LA CONSULTA, CUMPLE CON EL PROPÓSITO DE QUE SE PROTEJAN LAS TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, Y PRETENDE EVITAR ABUSOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES QUE, AL IGNORAR LA OBLIGACIÓN DE CONSULTAR Y OBTENER EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO, AFECTAN ESOS BIENES Y RECURSOS DE MODO IRREPARABLE (ARTÍCULO 87, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11, 12, 20, PÁRRAFO

PRIMERO, 34, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y FINALIDADES", 60, FRACCIÓN IV, Y 87, PÁRRAFO ÚLTIMO; E INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, 14, 15, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA INDÍGENA SERÁN VINCULANTES PARA LAS PARTES", Y 20, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, TODOS DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XVI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA NORMA QUE OMITE SEÑALAR EL POSIBLE RESULTADO DEL PROCESO DE CONSULTA Y, EN SU LUGAR, PREVÉ LA OPINIÓN O LA POSTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS RESPECTO DE LAS MEDIDAS ESTATALES CONSULTADAS, ES INCONSTITUCIONAL, AL ALTERAR LA NATURALEZA DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XVII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA NORMA QUE ESTABLECE QUE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA INDÍGENA SERÁN VINCULANTES PARA LAS PARTES, ES INCOMPATIBLE CON EL OBJETIVO O LA FINALIDAD DE LAS CONSULTAS COMO PROCESOS DE NEGOCIACIÓN FLEXIBLES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA INDÍGENA SERÁN VINCULANTES PARA LAS PARTES", DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XVIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. ESTE DERECHO PUEDE SER LIMITADO CUANDO UN DERECHO O INTERÉS ESTATAL RESULTE DE MAYOR RELEVANCIA O TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO, SIN EMBARGO, ESOS CASOS NO PUEDEN ESTABLECERSE *EX ANTE*.

XIX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA OBLIGACIÓN DE CELEBRARLA NO ENCUENTRA EXCEPCIONES GENERALES EN CUESTIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA.

XX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA NORMA QUE ESTABLECE, DE MANERA PREVIA, ALGUNOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A LA OBLIGACIÓN DE CELEBRAR CONSULTAS, ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XXI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SI LA PROPUESTA LEGISLATIVA SUFRE CAMBIOS QUE NO FUERON CONSULTADOS PREVIAMENTE, ÉSTOS TENDRÁN QUE SER PUESTOS A CONSIDERACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE NUEVA CUENTA.

XXII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCESO LEGISLATIVO, DESDE QUE SE ELABORA LA INICIATIVA HASTA QUE SE DICTAMINA (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XXIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. NO PUEDE DETERMINARSE A PRIORI, SINO SÓLO EN EL CASO CONCRETO, CUÁNDO SE REQUIERE

DE LA CONSULTA EN ETAPAS SUBSECUENTES EN EL PROCESO LEGISLATIVO, SI LA PROPUESTA SUFRE CAMBIOS SUSTANCIALES NO CONSULTADOS PREVIAMENTE, SE TENDRÁ QUE NEGOCIAR LA NUEVA PROPUESTA CON LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, 14, 15, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA INDÍGENA SERÁN VINCULANTES PARA LAS PARTES", Y 20, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, TODOS DE LA LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 246, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE ENERO DE 2024. PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 11; 12; 13; 14; 15, en la porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*"; 20; 34, fracción I, en la porción normativa "*y finalidades*"; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de

Quintana Roo al estimar que desnaturalizan el derecho a la consulta previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se tienen por impugnados los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 20, 34, 60, y 87 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, en las porciones normativas que se precisan.	4
III.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno.	6
IV.	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	7
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	La causal de improcedencia es infundada.	8
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**		
	VI.1. Sobre la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.	Se plasman los parámetros sostenidos por el Pleno en torno a la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.	9
	VI.2. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.	a) Sobre la finalidad del derecho a la consulta y la finalidad de las consultas que se celebren. b) Sobre la naturaleza flexible de las consultas. c) Sobre el consentimiento previo, libre e informado.	13
	VI.3. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas (Artículos 11, 12 y 20, segundo párrafo, 87, tercer párrafo).	Se declara inconstitucional el segundo párrafo del artículo 20 impugnado, y la validez de los artículos 11, 12, y 87 último párrafo.	24

	VI.4. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta (Artículos 14 y 15)	Se declara inconstitucional la totalidad del artículo 14 y la porción normativa "Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes" del artículo 15.	33
	VI.5. Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta (Artículo 13)	Se declara inconstitucional la totalidad del artículo 14.	36
	VI.6. Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas (Artículo 20).	Se declara constitucional el primer párrafo del artículo 20, pero inconstitucional el tercer párrafo del mismo artículo.	39
	VI.7. Estudio de constitucionalidad de normas que dependen de los artículos impugnados.	Se declara constitucional el artículo 34, fracción I en su porción normativa "finalidades" y el artículo 60, fracción IV.	41
VII.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se precisan las disposiciones invalidadas.	42
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo.	44
VIII.	**DECISIÓN**	La acción es procedente y parcialmente fundada. Se señalan los artículos que se declaran válidos e inválidos.	45

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintidós de enero de dos mil veinticuatro,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 135/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los

artículos 11; 12; 13; 14; 15, en la porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*"; 20; 34, fracción I, en la porción normativa "*y finalidades*"; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 246, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintitrés de septiembre de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, "Comisión Nacional" o "CNDH") presentó demanda de acción de inconstitucionalidad[1] en la que señaló como autoridades demandas al Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional expuso un único concepto de invalidez consistente en que las normas impugnadas establecen un sistema que desnaturaliza el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Y señaló diversas cuestiones relacionadas con los artículos específicos que impugna, que a su juicio demuestran dichas violaciones.

3. **Admisión y trámite.** El cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para su instrucción.[2] La acción de inconstitucionalidad fue admitida el catorce de octubre de dos mil veintidós y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para formular el pedimento que le corresponde y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para manifestarse en caso de que considere que la materia del presente asunto trasciende a sus funciones constitucionales.[3]

[1] Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, fojas 1 a 33.
[2] Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 34.
[3] Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 37 a 40.

4. **Informe del Poder Legislativo de Quintana Roo.** El Poder Legislativo local manifestó su defensa de los artículos impugnados mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte el quince de noviembre de dos mil veintidós.[4] Entre otras cosas, señaló que tal y como se desprende del Dictamen que emana del Decreto 246 por el que se expidió la ley impugnada, el Congreso local realizó diversas reuniones y mesas de trabajo, así como procesos de consulta con las comunidades pertenecientes al Estado de Quintana Roo, lo cual demuestra el cumplimiento de su obligación convencional.

5. **Informe del Poder Ejecutivo de Quintana Roo.** El Poder Ejecutivo local manifestó, mediante escrito recibido en la oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte,[5] que la promulgación y publicación del decreto mediante el cual fueron emitidas las normas impugnadas no contraviene el parámetro de regularidad constitucional, pues fue realizado en cumplimiento de las atribuciones que la constitución local otorga al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

6. Por otro lado, señaló que el propio Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo, mediante oficio INMAYA/DG/0521/XI/2022, consideró que los argumentos expresados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son incorrectos, pues las normas impugnadas resultan compatibles con el parámetro de regularidad constitucional.

7. **Alegatos.** Mediante escritos recibidos el veintidós de diciembre de dos mil veintidós y el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo formularon alegatos.

8. **Cierre de la instrucción.** El veintisiete de enero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor dictó acuerdo[6] en el que ordenó cerrar la instrucción del asunto para llevar a cabo su estudio y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

[4] Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 94 a 134.
[5] Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 891 a 902.
[6] Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 982.

I. COMPETENCIA

9. 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, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. De la lectura del escrito de demanda se desprende que la Comisión Nacional impugnó los artículos 11; 12; 13; 14; 15, en la porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*"; 20; 34, fracción I, en la porción normativa "*y finalidades*"; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 246, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.

13. Las normas impugnadas tienen el contenido siguiente:

"**Artículo 11.** Atendiendo a su naturaleza o modalidad, la consulta tendrá las siguientes finalidades:

"I. Llegar a un acuerdo;

"II. Obtener el consentimiento libre, previo e informado, y

"III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones."

"**Artículo 12.** Los casos en que la consulta tendrá como finalidad obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son:

"I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;

"II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afromexicanas;

"III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;

"IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas;

"V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y

"VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas."

"**Artículo 13.** No podrán ser objeto de consulta:

"I. La restricción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales;

"II. Las acciones emergentes de combate a epidemias;

"III. Las acciones emergentes de auxilio en desastres;

"IV. Las facultades y obligaciones de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado establecidas en los artículos 90 y 91 de la Constitución Local, y

"V. La Seguridad Pública."

"**Artículo 14.** Los resultados de la consulta indígena pueden ser:

"I. Aceptación o rechazo liso y llano;

"II. Aceptación con condiciones. En este caso, el sujeto de consulta establece las condiciones y salvaguardas en las que tal medida se llevaría a cabo para garantizar sus derechos, incluyendo medidas de reparación, indemnización, mitigación y una distribución justa y equitativa de los beneficios;

"III. No aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida. En este caso, no obstante, la no aceptación, el sujeto de consulta deja abierta la posibilidad de explorar otras opciones para la realización de una medida similar, misma que sería nuevamente sometida a consulta, y

"IV. Opiniones, propuestas y recomendaciones sobre el objeto de consulta."

"**Artículo 15.** Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes.

"Dichos acuerdos no podrán menoscabar ni suprimir los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la legislación nacional e internacional.

"Cuando la medida incida en más de uno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, la consulta tendrá efectos suspensivos cuando así lo determine la mayoría absoluta de las asambleas. La oposición de la minoría no tendrá efectos suspensivos, pero deberán considerarse las razones de su oposición en la implementación de la medida consultada."

"**Artículo 20.** La consulta indígena sobre medidas legislativas podrá realizarse en cualquier etapa del proceso de creación normativa, desde la fase de

elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación por la instancia legislativa que corresponda.

"El objeto de la misma será obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sobre dichas medidas.

"Si la consulta se realizara en la fase de la elaboración de la iniciativa, en los términos de esta Ley, no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes."

"**Artículo 34.** Para el desahogo de los procesos de consulta indígena, el Órgano Técnico tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Definir, conjuntamente con la autoridad responsable y los sujetos de consulta, el objeto y finalidades; los derechos que pudieran ser afectados con la ejecución de la medida; tipos, modalidades y procedimientos; el ámbito territorial de la consulta; la metodología culturalmente adecuada para llevarla a cabo, entre otras; ..."

"**Artículo 60.** Una vez que se ha determinado la procedencia de la consulta, la autoridad responsable, de manera conjunta con el Órgano Técnico, elaborarán una propuesta de protocolo de consulta que contendrá los siguientes elementos:

"...

"IV. Determinación del objeto o finalidad de la consulta;"

"**Artículo 87.** Cuando se emita una medida administrativa sin respetar el derecho a la consulta tendrá como consecuencia su nulidad absoluta.

"...

"Si el caso requería el consentimiento, el titular del derecho de consulta, podrá solicitar a la autoridad responsable o al Órgano Técnico la suspensión de la medida administrativa que debió haber sido consultada, quien la concederá de inmediato, sin demérito de las medidas que adopte la autoridad jurisdiccional

que corresponda. Lo mismo procederá cuando, habiéndose llevado el proceso de consulta indígena, no se obtuvo el consentimiento del sujeto de consulta."

III. OPORTUNIDAD

14. 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.

15. En el presente caso, las normas impugnadas fueron publicadas el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el jueves veinticinco de agosto al viernes veintitrés de septiembre de dos mil veintidós. Entonces, si la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de septiembre de dos mil veintidós, se estima que su promoción es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

16. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución, la promovente cuenta con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

17. El escrito inicial de demanda se encuentra firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de diciembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y que ostenta la representación legal de la CNDH de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, ambas de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión.

18. En consecuencia, al ser la CNDH un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto[7] y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que deben ser analizadas tanto las formuladas por las partes como aquellas que este Tribunal Pleno advierta de oficio.

21. En el presente caso, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo señaló en su informe que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente de conformidad con el artículo 19, fracción IX, en relación con el 61, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Lo anterior, pues estima que la comisión accionante no formuló concepto de invalidez alguno respecto de los artículos 34, fracción I; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta impugnada.

22. En primer lugar, este Tribunal advierte que la comisión accionante sí formuló conceptos de invalidez en torno al artículo 87, de tal manera que resulta infundada la causa de improcedencia que hace valer la autoridad legislativa.

---

[7] "**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 vulneran 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."

23. Sobre el resto de las disposiciones a las que se refirió la autoridad legislativa, este Tribunal estima que el hecho de que la accionante no hubiere formulado conceptos de invalidez respecto de las mismas no se traduce, necesariamente, en la improcedencia de este medio de control constitucional. Lo anterior pues, como lo ha señalado este Tribunal Pleno, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir esa deficiencia de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución.[8]

24. Tanto la revisión de los artículos señalados como la lectura integral de la demanda presentada por la Comisión Nacional permiten a este Tribunal llegar a la convicción de que la accionante impugnó dichos preceptos por formar parte del mismo sistema normativo que otros de los artículos que fueron impugnados. Dicho en otras palabras, estos artículos tienen dependencia o hacen referencia a alguna de las otras disposiciones que se impugnan en la presente acción.

25. Asimismo, es posible advertir que se relacionan directamente con algunos de los aspectos regulados por el resto de las normas impugnadas y con sus respectivos conceptos de violación, por ello, su estudio se llevará a cabo en conjunto con los artículos con los que están relacionados respectivamente.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos. La Ministra Presidenta Piña Hernández se apartó de la afirmación del párrafo 23, relativa a que no se hicieron valer conceptos de invalidez respecto de los artículos 34, fracción I, y 60, fracción IV.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Sobre la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

[8] Tesis jurisprudencial P./J. 30/2005 (9a.) de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, Mayo de 2005, página 783, Registro 178563.

27. El Pleno de esta Suprema Corte y cada una de sus Salas, por vía jurisprudencial han reconocido que el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas deriva de una interpretación del artículo 2 de la Constitución[9] y el artículo 6 y 7[10] del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

[9] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.
"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.
"...
"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.
"...
"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
"...
"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.
..."

[10] **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.**
"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."
"Artículo 7
"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la

Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante "Convenio 169"), y los artículos 18 y 19[11] de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante "Declaración de la ONU") el cual consiste en la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

28. Por su parte, la consulta a personas y comunidades afromexicanas deriva de la adición en dos mil diecinueve del apartado C al artículo 2o. constitucional, en el que se reconocen a los pueblos y comunidades afromexicanas los derechos contenidos en los apartados A y B del propio artículo. Si bien este derecho es de más reciente incorporación al sistema jurídico mexicano, hasta el momento su desarrollo jurisprudencial se entiende de manera idéntica que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, por lo que todos los estándares del parámetro de regularidad constitucional que apuntaremos en lo subsecuente son aplicables a ambos grupos en situación de vulnerabili-

---

medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

[11] **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.**
"Artículo 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."
"Artículo 19 Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

dad,[12] aunque, en ocasiones, por el momento en que fueron expedidos los criterios, no hagan referencia de manera específica a los pueblos y comunidades afromexicanas.

29. Existe consenso en que, para que la consulta cumpla con el estándar nacional e internacional, debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe. Cada una de estas características se entiende de la siguiente manera:

"- **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

"- **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y trasparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

"- **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

"- **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través

[12] En el Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Afrodescendientes y Afromexicanas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se señala que "el desarrollo interpretativo sobre los derechos de fuente constitucional y convencional que ahora son reconocidos a personas afrodescendientes y afromexicanas ha tomado como referencia la normatividad relativa a las personas indígenas. De ahí que la explicación sobre el contenido de los derechos de personas afrodescendientes y afromexicanas tenga como base preponderante, aunque no exclusiva, la jurisprudencia de las poblaciones indígenas." (página XXII). Consultable en: *https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/VF%20DIGITAL%20Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural_Afros.pdf* .

de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

"- **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios".

30. La consulta a comunidades y pueblos indígenas es especialmente importante en el contexto del desarrollo sostenible de los Estados, pues el desarrollo económico sin una visión acorde con los derechos humanos puede suponer, entre otras cosas, la pérdida de nuestros pueblos y tradiciones originarias. Es en este sentido que los pueblos y comunidades afectadas tienen "*el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera*".[13]

31. El Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (en adelante "el Relator de Naciones Unidas"), en un estudio temático[14] mencionó que el objeto de las consultas a los pueblos indígenas es precisamente "poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados".[15]

[13] Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Artículo 7.
[14] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.
[15] Ibidem, párr.41.

32. Lo que resulta fundamental en los procesos de consulta es que éstos no se conviertan en meros trámites que cumple la autoridad, sino que deben ser eficaces para que las comunidades puedan influir de manera efectiva en el proyecto, política pública, legislación o decisión que les está siendo consultada. Por ello, se debe cuidar que "***las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables y se celebren antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas,*** *y no consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones"*.[16] *Deben ser procesos en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso, en este sentido, ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad.*[17] *Para lograr esto, "el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso*".[18]

33. En la interpretación que este Pleno ha hecho del artículo 2o. constitucional y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (CC 32/2012, AI 83/2015, AI 31/2014, AI 15/2017, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AI 81/2018), ha quedado claro que las autoridades legislativas están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar directamente sus derechos e intereses.

34. *Precedentes citados en este apartado*: CC 32/2012, AI 83/2015, AI 31/2014, AI 15/2017, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AI 81/2018.

VI.2. Parámetro de regularidad constitucional y convencional

35. La comisión accionante reclama, como único agravio, que las normas reclamadas son contrarias al derecho a la consulta por desnaturalizarlo, es decir, señala que varias de las disposiciones de la ley reclamada resultan contrarías

[16] Ibidem, párr. 46.
[17] Ibidem, párr. 49.
[18] Ibidem, párr. 51.

al parámetro de regularidad constitucional y convencional y, por lo tanto, resultan contrarias al contenido esencial del derecho a la consulta tal y como ha sido determinado por esta Suprema Corte.

36. Como ya fue señalado en el apartado anterior, el Pleno de esta Suprema Corte y cada una de sus Salas, han sostenido que el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas consiste en la obligación del Estado de consultarles antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Asimismo, existe consenso en que para que la consulta cumpla con el estándar nacional e internacional debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

37. En adición a lo señalado sobre el parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta en el apartado previo, esta Suprema Corte encuentra que algunos argumentos de la comisión accionante precisan abordar aspectos muy específicos en los que vale la pena profundizar.

a) Sobre la finalidad del derecho a la consulta y la finalidad de los procedimientos de consulta que se celebren

38. La primera pregunta que se nos plantea para la resolución de este asunto es ¿cuál es la finalidad del derecho a la consulta? De los argumentos de la comisión accionante se deja ver una confusión conceptual entre la finalidad del derecho a la consulta y la finalidad que de manera específica debe tener cada uno de los procedimientos de consulta que se lleven a cabo. Este apartado pretende aclarar dicha confusión. Para ello, vale la pena aclarar los dos conceptos y cómo se diferencian.

39. En primer lugar, el **derecho a la consulta** es un medio de participación para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Es, además, un corolario de un gran número de derechos humanos aceptados universalmente, entre ellos, el derecho a la integridad cultural, el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad. Deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular. Responde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el

mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones que los afecten.

40. La construcción del derecho a la consulta no puede entenderse sin tomar en cuenta su intrínseca conexión con el derecho a la libre determinación. Éste es un derecho fundamental, sin el cual no pueden ejercerse plenamente los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto los colectivos como los individuales. En este sentido, el derecho a la consulta es una de las garantías de que a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ya no se les podrán imponer sistemas, ideas, prácticas, que son contrarías a su historia, sus usos y costumbres; serán ellas, a través de esas consultas, las que podrán decidir, en diálogo con las autoridades, su lugar y relación con el resto de la sociedad.[19]

41. De la lectura del Convenio 169 y la Declaración de la ONU y los documentos que los han interpretado y analizado, nos encontramos con diversas afirmaciones sobre la finalidad del derecho a la consulta, como derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas.

42. Así, hay un entendimiento común de que para garantizar que las comunidades verdaderamente puedan decidir sobre sus intereses y derechos en los proyectos tendentes al desarrollo del país, los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados "a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos".[20]

43. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados.[21]

[19] *Supra* nota 16, párr. 41.
[20] Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32.
[21] Ibidem, párr. 41.

44. Además, en el preámbulo de la Declaración de la ONU, la Asamblea General proclama que emite la declaración "[c]*onvencida de que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades*".

45. En el libro "Haciendo que la Declaración funcione" (*Making the Declaration Work*), James Anaya se refiere al derecho a la consulta y su relación a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas como una representación dual de la auto determinación: por un lado, como gobierno autónomo, y por el otro, como proceso de participación. En ese sentido, el derecho a la consulta refleja el entendimiento generalizado de que las personas indígenas no deben considerarse como desconectadas de las estructuras sociales y políticas de los Estados. Más bien, son al mismo tiempo distintas pero unidas a esa interacción social y política.[22]

46. Todo esto nos lleva a la conclusión de que existe un entendimiento de que la **finalidad del derecho a la consulta** puede resumirse en **ser un mecanismo para proteger otros derechos de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente el derecho a la participación, a la autodeterminación, a la subsistencia y preservación de su cultura como distinta y separada de la sociedad "tradicional" (es decir, la no asimilación) y el derecho a la propiedad, especialmente por lo que hace a la propiedad y uso de sus tierras tradicionales.**

47. Ahora bien, el segundo concepto al que nos referimos es el de **procedimiento de consulta,** que se refiere a los procesos específicos que llevan a cabo una o más autoridades cuando determinan que una medida legislativa, administrativa o de otra índole afectará directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, y que están obligadas a llevar a cabo de conformidad con los tratados internacionales y la Constitución Federal.

[22] James Anaya, "*The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era*", en Charters, Claire y Stavenhagen, Rodolfo (ed.) *Making the Declaration Work*, pág. 193.

48. Es precisamente a esos procedimientos de consulta a los que se refiere el artículo 6o. del Convenio 169 cuando menciona que la finalidad de las consultas es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, y el artículo 19 de la Declaración de la ONU cuando señala que el fin de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y pueblos indígenas.

49. También la doctrina y expertos se han referido a que la finalidad de los procedimientos de consulta es el consentimiento o llegar a un acuerdo después de un proceso genuino de negociación. Así, el Relator Especial de la ONU en su informe temático expresó lo siguiente:

"65. ... en todos los casos en que se aplique el deber de celebrar consultas su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.

"66. El principio de que el consentimiento de los pueblos indígenas deberá ser la finalidad de las consultas no implica que la obtención del consentimiento sea un requisito absoluto en todas las situaciones. En todos los casos, es fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo. Los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitar las posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos."[23]

50. Esas referencias en los tratados internacionales tienen la pretensión de aclarar que cuando las autoridades lleven a cabo los procedimientos de consulta, no basta con pedir la opinión de los pueblos y comunidades indígenas en una modalidad de audiencias, sino que, tienen que ser procesos de negociación, de diálogo, en donde ambas partes (pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y Estado) sean flexibles y busquen llegar a acuerdos.

[23] Supra nota 16.

51. Así, en el caso de **los procedimientos de consulta que se lleven a cabo, deben tener como finalidad obtener el consentimiento de las personas consultadas o un acuerdo derivado de la negociación que se lleve.**

52. En conclusión, la finalidad del derecho a la consulta no debe confundirse con la finalidad de cada uno de los procedimientos de consulta. El hecho de que un procedimiento de consulta busque, como finalidad, llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento de la población consultada, no puede implicar perder de vista que la finalidad primordial del derecho a la consulta es lograr una participación significativa por parte de esos pueblos y comunidades indígenas, y hacerlos el agente principal en las medidas que los van a afectar o que tendrán incidencia en el resto de sus derechos.

b) Sobre la naturaleza flexible de las consultas

53. Según el Convenio 169, no existe una fórmula específica para consultar a los pueblos indígenas aplicable a todos los países en todas las circunstancias. A este respecto, el artículo 34 afirma que: **"*la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país*".**

54. El Relator Especial de la ONU ha señalado que las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego.[24]

55. Por ello, si bien es deseable y parte de las obligaciones del Estado regular los procedimientos para que las autoridades cuenten con parámetros para llevar a cabo la consulta, lo cierto es que la sobrerregulación puede resultar obstaculizante para el ejercicio del mismo derecho.

56. Por ejemplo, establecer listas cerradas o parámetros inflexibles, puede suponer el riesgo de resultar en regulaciones subinclusivas, es decir, que dejen fuera medidas administrativas o legislativas que sí debieron ser consultadas.

[24] Ibidem, párr. 45.

57. Así, el legislador debe ser cuidadoso de que su regulación no tenga por efecto restringir el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. La sobrerregulación corre el riesgo de incidir en la posición de negociación de las comunidades, dejándola más limitada por el contenido de las normas. Es por ello, que la Convención y la doctrina sostienen la flexibilidad como una de las características que debe tener la consulta.

58. Las consultas flexibles permiten que las autoridades y los pueblos y comunidades puedan ir alterando el pretendido resultado de la consulta como efecto de la negociación y diálogo. Por ejemplo, con una norma flexible podría haber consultas en que el resultado pretendido fuera el consentimiento y al final, tras las negociaciones se llegue más bien a un acuerdo en que se pacte el consentimiento, pero con condiciones. Lo mismo podría pasar de manera contraria. Nada de esto puede ser determinado *a priori*; ello sería contrario a la naturaleza de la consulta como un proceso de negociación.

c) Sobre el consentimiento previo, libre e informado

59. A pesar del carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, tanto el Convenio 169 como la Declaración de la ONU, señalan algunas actividades o medidas en donde el consentimiento resulta indispensable.

60. En el derecho internacional hay un entendimiento general de que el Convenio 169 y la Declaración de la ONU establecen una obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado en algunas medidas, más allá de la obligación general de buscar el consentimiento en cualquier medida que se consulte.[25] Así lo señaló, por ejemplo, la Corte IDH en el caso *Saramaka contra Suriname*.[26] Ello, además, se desprende del propio texto de esos instrumentos internacionales que señalan algunas medidas en donde no basta llevar a cabo un proceso de consulta, si no que, por su importancia, requieren que los pueblos y comunidades consientan la afectación a sus tierras, recursos naturales, entre otros.

[25] Ibidem, par. 16.
[26] Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam.* e Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134-137.

61. El consentimiento libre, previo e informado es una manifestación del derecho de los pueblos indígenas a determinar por sí mismos sus prioridades culturales;[27] funciona fundamentalmente como salvaguardia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas,[28] incluyendo y principalmente sus tierras, territorios y recursos, por la importancia que tienen para el goce y disfrute de los demás derechos.

62. Desde el Convenio 169 de la OIT se menciona el tema del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas cuando se refiere a su traslado y reubicación –el artículo 16, numeral 2, se refiere a sólo podrá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa, y a los procedimientos que deben seguirse cuando no pueda obtenerse dicho consentimiento–.

63. A su vez, la Declaración de la ONU desarrolló el derecho dándole mayor claridad y contenido. En primer lugar, se refiere también a que no se podrá llevar a cabo desplazamiento de pueblos indígenas de sus territorios "*sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados*" (Artículo 10). Se refiere también a que el consentimiento libre, previo e informado es necesario en el caso de que se busque hacer uso o disposición de los bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales de los pueblos indígenas (Artículo 11.2). Asimismo, se señala que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, cuando se les confisquen, tomen, ocupen, utilicen o dañen sus tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado, sin que se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado para hacerlo (Artículo 28.1). Tampoco se pueden almacenar ni eliminar materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento (Artículo 29.2). Y finalmente, señala que se deberán celebrar consultas, con la finalidad de obtener el consentimiento libre e informado, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, particularmente

[27] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, "Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos", A/HRC/39/62, par. 14.
[28] Ibidem, par. 13.

cuando se trate de desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Artículo 32.2).

64. Del análisis de estos instrumentos jurídicos se confirma que el consentimiento previo, libre e informado, cobra importancia en el caso del derecho a la consulta y el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos.

65. El propósito de establecer el consentimiento previo, libre e informado como una obligación de las autoridades en el caso de varias medidas relacionadas con las tierras y recursos de los pueblos y comunidades indígenas, tiene su razón de ser en proteger de manera reforzada éstos, sobre todo ante el constante ataque y violación por parte de las autoridades y entes privados. Al respecto, conviene recordar el parámetro de control constitucional en torno a las tierras, territorios y recursos indígenas.

66. Tanto los tratados internacionales antes mencionados como los organismos de derechos humanos del sistema universal e interamericano han reconocido la importancia de las tierras y los recursos naturales para la supervivencia de las culturas indígenas y, por consiguiente, de la autodeterminación indígena.[29]

67. La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica.[30] Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino parte integral de su cosmovisión, religiosidad y de su identidad cultural.[31]

68. La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con

[29] *Supra* nota 26, pág. 104.
[30] Corte IDH. *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149.
[31] Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 135.

sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas.[32]

69. La protección de las tierras indígenas y sus recursos naturales cobra primordial importancia porque previene su extinción como pueblo. Es decir, el objetivo y fin de las medidas requeridas en nombre de los miembros de los pueblos indígenas es garantizar que podrán continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.[33]

70. No puede olvidarse que las tierras indígenas no son una concesión de los Estados, sino una reivindicación del territorio y los derechos que les fueron arrebatados durante la colonización. Y por ello, deben respetarse como legítima propiedad, al igual que la propiedad privada; no como una concesión del Estado en tanto no quiera utilizar esas tierras para otro propósito.

71. Lo cierto es que la propiedad comunal indígena si bien como cualquier derecho no es absoluta, tiene un importancia destacada porque de ésta depende la posibilidad de pueblos y comunidades indígenas de ejercer otros derechos, de ejercer su autonomía, de reivindicar su presencia en nuestro país como pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;[34] de sobrevivir como pueblos distintos, con una identidad cultural inseparablemente unida a sus tierras, recursos y territorios.[35]

[32] Ibidem, párr. 154.
[33] *Supra* nota 30, párr. 121.
[34] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2. Primer párrafo.
[35] *Supra* nota 31, párr. 19

72. Es por ello que el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, los territorios y los recursos no puede entenderse sin el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el derecho al consentimiento libre, previo e informado. En el desarrollo del derecho internacional en la materia, la conceptualización del derecho a la libre determinación prestó especial atención a la necesidad de que los pueblos indígenas recuperaran el control sobre sus tierras y recursos naturales, y se configuró como elemento constitutivo de este derecho.[36]

73. Por todas estas razones, para esta Suprema Corte la obligación de las autoridades de obtener el consentimiento libre, previo e informado está estrechamente vinculada con el derecho a la consulta previa cuando la afectación directa que potencialmente o de manera presente resentirán los pueblos o comunidades indígenas o afromexicanas se relaciona con las tierras, territorios o recursos en control, uso o posesión de éstas.

74. Lo anterior encuentra sustento en la propia jurisprudencia del Tribunal Pleno, en la cual se ha expresado que la necesidad de conseguir el consentimiento previo, libre e informado dependerá del nivel de impacto o magnitud que la actividad o medida que se propone ejecutar ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígena y afrodescendientes, lo que tendrá que ser valorado caso por caso.[37]

75. Ahora bien, es preciso señalar que ni siquiera en estos casos en que se exige el consentimiento previo, libre e informado, el derecho a la consulta puede interpretarse como un derecho de veto. Pero ello tampoco implica que las autoridades pueden decidir de manera unilateral llevar a cabo una medida aún sin ese consentimiento. El Relator de Naciones Unidas lamentó que "*en muchas situaciones el debate sobre el deber de celebrar consultas y el principio conexo del consentimiento libre, previo e informado se haya planteado en torno a si los pueblos indígenas tienen o no un poder de veto que pueden esgrimir*

[36] Ibidem, párr. 8.
[37] Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 113/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 5 de mayo de 2023.

para detener los proyectos de desarrollo".[38] En este sentido sostuvo que "*plantear de esa manera el debate no se ajusta al espíritu ni al carácter de los principios de consulta y consentimiento*".[39]

76. Por ello, no se puede perder de vista que lo fundamental tratándose del derecho a la consulta es que se busque un diálogo, de buena fe, encaminado a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra, sino que más bien se tiene que buscar "*llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso*".[40]

77. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos. La Ministra Ortiz Ahlf separándose de los párrafos 50 y 72, el Ministro Pardo Rebolledo separándose de diversas consideraciones y la Ministra Piña Hernández con salvedades en los párrafos 37 y 38, y separándose de los párrafos 45 y del 56 al 75.

VI.3. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas (Artículos 11, 12 y 20, segundo párrafo, 87, tercer párrafo)

78. La comisión accionante señala que hay una serie de artículos que tergiversan las finalidades de la consulta, pues le confieren finalidades distintas a la consulta según el tipo de medida sometida a este procedimiento, además de que contemplan finalidades que no son propias de la consulta tal y como se encuentra establecida en los tratados internacionales y la Constitución Federal. Por ello, la CNDH sugiere que el legislador confunde las finalidades con las formas de participación de los pueblos y comunidades, y considera que los artículos 11, 12 y 20, segundo párrafo, 87, tercer párrafo, de la Ley impugnada violan el derecho a la consulta.

79. Para el análisis de estos argumentos es preciso recordar que, como concluimos en el apartado anterior, debemos distinguir entre la finalidad del

[38] *Supra* nota 16, párr. 48.
[39] Idem.
[40] Ibidem, párr. 49.

derecho a la consulta y la finalidad de los procedimientos de consulta que se lleven a cabo.

80. Además, es preciso recordar que, dada la naturaleza flexible de la consulta, se debe buscar un balance entre regular los procedimientos para que sea efectivo el derecho de consulta sin sobrerregular, pues ello puede afectar la flexibilidad necesaria para que las consultas sean genuinas negociaciones. Como ya se señaló en los apartados que anteceden, lo que resulta fundamental en los procedimientos de consulta es que éstos no se conviertan en meros trámites que cumple la autoridad, sino que deben ser eficaces para que las comunidades puedan de hecho influir en el proyecto, política pública, legislación o decisión que les está siendo consultada. Por ello, se debe cuidar que "*las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables*"[41] que realmente les permitan influir en los procesos de adopción de decisiones. Deben ser procesos en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso o un acuerdo; ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad.[42]

81. Precisado lo anterior, se procede a analizar la constitucionalidad de los artículos que la comisión promovente cuestiona.

82. El artículo 11 establece que:

"**Artículo 11.** Atendiendo a su naturaleza o modalidad, la consulta tendrá las siguientes finalidades:

"I. Llegar a un acuerdo;

"II. Obtener el consentimiento libre, previo e informado, y

"III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones."

[41] Ibidem, párr. 46.
[42] Ibidem, párr. 49.

83. En primer lugar, sería contrario a las características esenciales de la consulta, como proceso flexible de negociación, interpretar este artículo en el sentido de que la autoridad deberá elegir una finalidad *a priori* y que tal finalidad será inmutable. De los propios tratados internacionales se desprende que el vocablo "llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento" no pretende una lectura estricta, en donde se contrapongan ambas finalidades como excluyentes.

84. En una consulta que se comprometa con ser un verdadero proceso de negociación –en contraposición con ser un mero trámite que lleve a cabo la autoridad para simular escuchar a los pueblos y comunidades– lo cierto es que la finalidad propuesta o pretendida siempre podrá ir variando con los diálogos, alternativas que se propongan y compromisos a los que se llegue.

85. En ese sentido, la finalidad de cada procedimiento de consulta debe ser, tal como lo indica el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, "*llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento*", sin que se pretenda hacer una definición *a priori* de cuál será el resultado.

86. Con esto en mente, la lectura del artículo 11 impugnado debe hacerse en el sentido de que la finalidad de la consulta deberá ser, en su conjunto, "*I. Llegar a un acuerdo; II. Obtener el consentimiento libre, previo e informado, y III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones*". Es decir, la norma no puede ser interpretada en el sentido de que el legislador o la autoridad administrativa puedan establecer *a priori* cual será la finalidad, pues ello tornaría la consulta en un proceso inflexible, en donde poco espacio habría a la negociación.

87. Bajo esta lectura, el artículo 11 resulta constitucional. Los dos primeros incisos reproducen lo que establecen el Convenio 169; por lo que hace al inciso III), dicho instrumento internacional en nada impide que haya una finalidad adicional y menos cuando, como señalamos, será solo una de las finalidades que se buscaran con los procedimientos de consulta.

88. En ese sentido, de este análisis en abstracto de la norma **concluimos que el artículo 11 de la ley impugnada es constitucional.**

89. Respecto del artículo 12, la redacción de la norma establece lo siguiente:

"**Artículo 12.** Los casos en que la consulta tendrá como finalidad obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son:

"I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;

"II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afromexicanas;

"III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;

"IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas;

"V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y

"VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas."

90. La CNDH señala que es contrario al derecho a la consulta que el legislador determine *a priori* la finalidad que requiere cada medida estatal, según su naturaleza o modalidad.

91. Como ya lo señalamos, es cierto que establecer *a priori* la finalidad que requiere cada medida resulta contrario a su naturaleza como proceso de negociación flexible. Sin embargo, tal y como lo hace el artículo 12 impugnado, el Convenio 169 y la Declaración de la ONU señalan algunas medidas que requieren,

siempre, el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a las que van a afectar dichas medidas.

92. Como se desarrolló en el parámetro de control constitucional y convencional, es claro que la necesidad de establecer ciertas medidas que requieren consentimiento libre, previo e informado, fuera de constituir un límite al derecho a la consulta, cumple el propósito de garantizar la protección reforzada de ciertos bienes que son indispensables para la subsistencia de las poblaciones indígenas de nuestro país.

93. Por ello, en principio, no resulta incompatible con el derecho a la consulta que se establezcan esas medidas, tal y como lo hacen los tratados internacionales, siempre y cuando estas no se interpreten de manera estricta, pues podrá haber medidas no contempladas ahí que igualmente exijan el consentimiento por parte de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

94. De la lectura del artículo 12, se desprende que existe una redacción casi idéntica entre sus incisos y aquellas previsiones relacionadas con el consentimiento previo, libre e informado en el Convenio 169 y la Declaración de la ONU, como se muestra en el siguiente cuadro:

Ley de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Quintana Roo.	Tratados internacionales
"I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;	[Declaración de la ONU, Artículo 32.2] "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo."

"II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afromexicanas;	[Convenio 169, Artículo 16.2] "Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. ..." [Declaración de la ONU, Artículo 10] "... No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados ..."
"III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;	[Declaración de la ONU, Artículo 16.2] "Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres."
"IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas;	[Declaración de la ONU, Artículo 28.1] "Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado."
"V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y	[Declaración de la ONU, Artículo 29.2] "Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado"

"VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas."	*Sin correlativo.*

95. En ese sentido, este Pleno considera que los incisos I a V del artículo 12 impugnado resultan constitucionales, pues no solo son apegados al parámetro convencional, sino que son reproducciones casi textuales del mismo.

96. En cuanto al inciso VI, este Pleno estima que igualmente debe declararse su validez pues, como se sostuvo en párrafos anteriores, es indispensable que los listados que especifiquen qué medidas requieren el consentimiento previo, libre e informado, incluyan la posibilidad de introducir otras no contempladas, cosa que se logra con la redacción del último inciso, pues permite introducir casos no previstos antes pero que tengan el mismo nivel de relevancia o importancia para la vida de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

97. En ese sentido, **se declara la validez de la totalidad del artículo 12** por ser acorde al derecho a la consulta y al parámetro estableció por esta Suprema Corte y los tratados internacionales en la materia.

98. Respecto del artículo 20, segundo párrafo, la redacción de la norma establece lo siguiente:

"**Artículo 20.** La consulta indígena sobre medidas legislativas podrá realizarse en cualquier etapa del proceso de creación normativa, desde la fase de elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación por la instancia legislativa que corresponda.

"El objeto de la misma será obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sobre dichas medidas.

"Si la consulta se realizara en la fase de la elaboración de la iniciativa, en los términos de esta Ley, no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes."

99. Como se aprecia de su redacción, en este artículo la autoridad legislativa determina *a priori* la finalidad única de las consultas en el caso de las

medidas legislativas. Ello resulta inconstitucional por dos razones. En primer lugar, impide la posibilidad de que la consulta sea un proceso flexible en donde, según la medida legislativa que se va a consultar y el grado del impacto que vaya a tener la medida en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, puedan las autoridades y grupos consultados determinar cuál será la finalidad de las medidas. Y, en segundo lugar, omite contemplar como posibles finalidades de las consultas legislativas llegar a un acuerdo o que se logre el consentimiento, cuestión que resulta contraría a los multicitados tratados internacionales.

100. Es relevante señalar que, aun en el caso de medidas legislativas, el proceso participativo y de negociación que ordena el marco de derechos constitucional y convencional implica que no baste con "*obtener opiniones y propuestas*" sino que tiene que establecerse un diálogo real, en que los grupos consultados no sólo expresen su parecer, sino que las autoridades lo tomen en cuenta, entablen discusiones, debates, expliquen el porqué de ciertas limitantes en las posibilidades del legislador, y busquen de manera conjunta alternativas que satisfagan tanto las necesidades y preocupaciones de los pueblos y comunidades indígenas como las limitaciones e intereses de la autoridad.

101. Recordemos que parte indispensable de la consulta es que sea un proceso en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso, en este sentido, ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad.[43]

102. Por estas razones, este Pleno considera que **el segundo párrafo del artículo 20 de la ley impugnada es inconstitucional.**

103. Finalmente, respecto del artículo 87, último párrafo, la redacción de la norma establece lo siguiente:

"**Artículo 87.** Cuando se emita una medida administrativa sin respetar el derecho a la consulta tendrá como consecuencia su nulidad absoluta.

[43] Idem.

"La autoridad responsable tendrá la posibilidad de volver a emitir la medida administrativa previo cumplimiento de la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.

"Si el caso requería el consentimiento, el titular del derecho de consulta, podrá solicitar a la autoridad responsable o al Órgano Técnico la suspensión de la medida administrativa que debió haber sido consultada, quien la concederá de inmediato, sin demérito de las medidas que adopte la autoridad jurisdiccional que corresponda. Lo mismo procederá cuando, habiéndose llevado el proceso de consulta indígena, no se obtuvo el consentimiento del sujeto de consulta."

104. Las razones de invalidez que esboza la accionante sobre este artículo son en el mismo sentido que los artículos previos, es decir, que resulta incorrecto que se señalen *a priori* las finalidades que deberá tener la consulta. Como este artículo hace referencia a esos casos preestablecidos en que se necesita consentimiento, entonces considera que también debe declararse inconstitucional.

105. Esta Suprema Corte no concuerda con la comisión accionante. Como ya se señaló, establecer aquellos casos que requieren consentimiento más allá de la consulta cumple con el propósito de que se protejan las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, y pretende evitar abusos por parte de las autoridades que, al ignorar la obligación de consultar y obtener el consentimiento previo, libre e informado, en muchas ocasiones afectan esos bienes y recursos de modo irreparable con consecuencias muy graves para esos pueblos y comunidades.

106. Además, el párrafo impugnado cumple con el mismo objetivo de asegurar la protección de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos y comunidades, permitiendo que las medidas se suspendan en tanto una autoridad judicial resuelva de manera definitiva.

107. Dado que la comisión accionante no planteo otra razón de invalidez y este Pleno no encuentra otra, se declara la **validez del último párrafo del artículo 87.**

108. En síntesis, esta Suprema Corte declara **inconstitucional** el segundo párrafo del artículo 20 impugnado y la **validez** de los artículos 11, 12 y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

109. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Validez del artículo 11: Mayoría de nueve votos. Voto en contra de la Ministra Batres Guadarrama. La Ministra Piña Hernández por la invalidez de las porciones normativas *"atendiendo a su naturaleza o modalidad"* y *"III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones"*.

Validez del artículo 87, último párrafo: Mayoría de diez votos. La Ministra Piña Hernández por la invalidez del último párrafo, en la porción normativa "Si el caso requería el consentimiento".

Validez del artículo 12: Mayoría de diez votos. La Ministra Piña Hernández por la invalidez.

Invalidez del artículo 20, segundo párrafo: Mayoría de ocho votos. Votos en contra de las Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama y del Ministro Pérez Dayán.

VI.4. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta (Artículos 14 y 15)

110. La comisión accionante señala que los artículos 14 y 15 que establecen resultados vinculatorios de la consulta, al atribuirle consecuencias obligatorias desnaturalizan sus fines y propósitos. A su parecer, estos artículos permiten que una de las partes se imponga sobre la otra.

111. En primer lugar, el artículo 14 establece los posibles resultados de la consulta, de la siguiente manera:

"**Artículo 14.** Los resultados de la consulta indígena pueden ser:

"I. Aceptación o rechazo liso y llano;

"II. Aceptación con condiciones. En este caso, el sujeto de consulta establece las condiciones y salvaguardas en las que tal medida se llevaría a cabo para garantizar sus derechos, incluyendo medidas de reparación, indemnización, mitigación y una distribución justa y equitativa de los beneficios;

"III. No aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida. En este caso, no obstante, la no aceptación, el sujeto de consulta deja abierta la posibilidad de explorar otras opciones para la realización de una medida similar, misma que sería nuevamente sometida a consulta, y

"IV. Opiniones, propuestas y recomendaciones sobre el objeto de consulta."

112. Al respecto, la comisión accionante advierte que la norma no señala los resultados sino la opinión o la postura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas respecto de las medidas estatales. Con ello, se altera la naturaleza del proceso, pues fuera de ser un diálogo o negociación se le da a la población consultada una posibilidad de veto, aunado a que en el artículo siguiente se señala que tal resultado será vinculante.

113. Este Pleno considera que dichos argumentos de la comisión accionante son fundados. Es cierto que, mientras que en el artículo 11 correctamente se señala que el objetivo o la finalidad de las consultas será llegar a un acuerdo o al consentimiento, este artículo varía esa finalidad, pues simplifica ese proceso dando opciones inflexibles de los resultados en los que puede derivar una consulta. Es cierto, como lo señala la comisión accionante, que esos resultados se refieren a una posición del grupo consultado que alteraría la naturaleza de la consulta. Como se señaló en el apartado de parámetro de control constitucional y convencional, la consulta tiene que consistir en un diálogo de buena fe, en donde se busquen soluciones mutuamente aceptables, y no un "derecho de veto" de una de las partes sobre la otra.

114. Por ello, el artículo 14 en su totalidad resulta inconstitucional y tiene que ser invalidado.

115. Por lo que hace al artículo 15, la comisión accionante señala la posible invalidez de la porción normativa "Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes". Para mayor claridad en el análisis, se transcribe el artículo en su totalidad:

"**Artículo 15.** Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes.

"Dichos acuerdos no podrán menoscabar ni suprimir los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la legislación nacional e internacional.

"Cuando la medida incida en más de uno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, la consulta tendrá efectos suspensivos cuando así lo determine la mayoría absoluta de las asambleas. La oposición de la minoría no tendrá efectos suspensivos, pero deberán considerarse las razones de su oposición en la implementación de la medida consultada."

116. El motivo de impugnación, como se señaló antes, se refería a que resultaba inadecuado darle un carácter vinculante a alguno de los resultados señalados por el artículo 14, en tanto estos únicamente hacían referencia a la posición de los pueblos y comunidades consultadas.

117. Habiendo declarado inconstitucional el artículo 14, resulta coherente invalidar la porción normativa reclamada, pues hace referencia a los "resultados" que se señalaban en el artículo invalidado, es decir, es una norma que depende de la otra norma que ya no subsiste en el ordenamiento, y por ello, resulta necesario invalidarla también.

118. Máxime que resultaría incompatible con el objetivo o la finalidad de las consultas como procesos de negociación flexibles, que se determine *a priori* la vinculatoriedad de un resultado que no puede conocerse con anterioridad.

119. Ello no implica que las personas consultadas o las autoridades puedan ignorar los acuerdos o consentimiento a que se haya llegado, pues como se puede apreciar del resto del artículo 15, se refiere justamente a que ambas partes tendrán que reconocer, observar y aplicar los acuerdo a los que se lleguen (o el consentimiento que se otorgue, en su caso) derivado de los procesos de consulta.

120. Por estas razones, esta Suprema Corte declara **inconstitucional la totalidad del artículo 14 y la porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*" del artículo 15,** ambas de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

121. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Invalidez del artículo 14, fracciones I, II, III: Mayoría de ocho votos. Votos en contra de las Ministras Esquivel Mossa, Batres Guadarrama y Piña Hernández.

Invalidez del artículo 14, fracción IV: Mayoría de nueve votos. Votos en contra de las Ministras Esquivel Mossa, Batres Guadarrama.

Invalidez del artículo 15, párrafo primero, en la porción normativa "Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes": Unanimidad de once votos.

VI.5. Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta (Artículo 13)

122. La comisión accionante estima que el artículo 13 que señala qué medidas no podrán ser objeto de consulta, restringe el derecho a la consulta, pues establece *a priori* medidas que no serán consultadas, sin permitir una evaluación casuística y específica.

123. El artículo 13 impugnado establece lo siguiente:

"**Artículo 13.** No podrán ser objeto de consulta:

"I. La restricción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales;

"II. Las acciones emergentes de combate a epidemias;

"III. Las acciones emergentes de auxilio en desastres;

"IV. Las facultades y obligaciones de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado establecidas en los artículos 90 y 91 de la Constitución Local, y

"V. La Seguridad Pública."

124. De la lectura del artículo se desprende que el legislador buscó establecer, de manera previa, algunos supuestos de excepción a la obligación de celebrar consultas. Los supuestos que contempla el artículo 13 impugnado se refieren a situaciones de emergencia que requieren acciones inmediatas por parte de las autoridades, o cuestiones de interés público como la seguridad pública y las facultades exclusivas del Gobernador de la entidad.

125. Este Pleno encuentra que, como cualquier derecho, el derecho a la consulta puede ser limitado cuando un derecho o interés estatal resulte de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esos casos no pueden establecerse *ex ante*.

126. La obligación de celebrar consultas no encuentra excepciones generales en cuestiones de seguridad pública. Si la medida impacta de manera directa o desproporcional a pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, por ejemplo, porque se trate de policías comunitarias, la medida administrativa o legislativa tiene que ser consultada. Del mismo modo, si un acto administrativo del gobernador, haciendo uso de sus facultades exclusivas, va a impactar de manera directa a los pueblos y comunidades, tiene que haber una consulta de por medio.

127. Por otro lado, en situaciones de emergencia no se puede generalizar, sin más, que no sea necesaria la consulta. Es cierto que en ocasiones las autoridades

tienen que implementar medidas de urgencia, y que en esos casos llevar a cabo un proceso de consulta adecuado se torna complicado. Sin embargo, la consulta en estos casos únicamente se puede exceptuar en las situaciones más graves y, en su caso, tendrá que llevarse a cabo ese diálogo cuando la situación de emergencia o urgencia haya cesado. Prueba de esto fue la situación de la pandemia por el SARS-COVID 19, en que las afectaciones a comunidades y pueblos indígenas tenían componentes particulares que no fueron contemplados porque las autoridades no entablaron diálogos con esa población a la que la situación sanitaria de emergencia le impacto de manera distinta al resto de la población.

128. De hecho, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas advirtió que algunos Estados aprovecharon la pandemia para aprobar proyectos y políticas, a pesar de la falta de consultas de buena fe y del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.[44] También autorizaron consultas virtuales en lugar de reuniones presenciales para cumplir el deber de consulta, sin tomar en cuenta que los formatos en *Internet* no suelen coincidir con los protocolos culturales o las formas tradicionales de adopción de decisiones de los pueblos y comunidades indígenas.[45]

129. En estas situaciones, es preciso recordar que en el caso de la emergencia sanitaria mundial por el SARS-COVID 19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos instó a los Estados a "*abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia*".[46] Es decir, en los casos de emergencia, si bien podría resultar razonable que no se consulten de manera urgente las medidas que se van a adoptar para hacer

[44] Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/48/54, Los Pueblos Indígenas y la recuperación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 6 de agosto de 2021, párr. 16.
[45] Ibídem, párr. 17.
[46] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 01/2020, párr. 57.

frente a dicha emergencia, ello no puede significar que los Estados recurran a tal justificación para generar políticas públicas o leyes y no consultarlas.

130. Finalmente, no puede hacerse una aseveración general de los casos en que se restrinjan derechos humanos, pues muchos casos en que se protege un derecho implican al mismo tiempo la restricción a otro. Por ello, sólo a través de una ponderación judicial se podría determinar, en cada caso, si la restricción a un derecho es tal que justifica que no se lleve a cabo una consulta a los grupos afectados.

131. En general, se puede apreciar cómo, a pesar de que en algún caso concreto se pueda llegar a la conclusión de que una restricción al derecho a la consulta resulta válida, ello no puede determinarse de manera previa. Hacerlo limitaría de manera innecesaria el derecho a la consulta y, por lo tanto, **el artículo 13 resulta inválido.**

132. Por estas razones, esta Suprema Corte declara **inconstitucional** la totalidad del artículo 13 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

133. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Invalidez del artículo 13, fracciones I, IV, V: Mayoría de diez votos. Voto en contra de la Ministra Batres Guadarrama.

Invalidez del artículo 13, fracciones II, III: Mayoría de nueve votos. Voto en contra de las Ministra Batres Guadarrama y Esquivel Mossa.

VI.6. Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas (Artículo 20)

134. La comisión accionante señala que el artículo 20 resulta inconstitucional porque permite que la consulta sobre medidas legislativas se celebre por una sola ocasión, lo cual puede contradecir los intereses y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

135. Recordemos que en el apartado VI.3 este Pleno determino que se debía invalidar el segundo párrafo del artículo 20, por lo que la norma que ahora debemos analizar tiene el contenido siguiente:

"**Artículo 20.** La consulta indígena sobre medidas legislativas podrá realizarse en cualquier etapa del proceso de creación normativa, desde la fase de elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación por la instancia legislativa que corresponda.

"~~El objeto de la misma será obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sobre dichas medidas~~.

"Si la consulta se realizara en la fase de la elaboración de la iniciativa, en los términos de esta Ley, no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes."

136. Para la comisión accionante, este artículo resulta incompatible con el derecho a la consulta porque, a su juicio, permite que ésta se lleve a cabo antes de que comience de manera formal el procedimiento legislativo, es decir, en la etapa de elaboración de la iniciativa. La preocupación de la comisión es que, si la participación de los pueblos y comunidades se limita a ese momento, la norma puede tener cambios sustanciales, lo cual haría que pierda sentido la participación de los pueblos y comunidades que ya no podrían pronunciarse al respecto.

137. Como se ha señalado en los precedentes de esta Suprema Corte, parte esencial del derecho a la consulta es que éste se ejerza de manera previa, es decir, desde las primeras etapas de elaboración de un proyecto o una medida legislativa.

138. La característica de ser previa tiene el propósito de que el diálogo con los pueblos y comunidades sea significativo, genuino, que se les otorgue una oportunidad real de influir en el diseño del proyecto, la política pública o la ley que se pretende hacer y que los va a afectar. Que la consulta no se convierta en un mero trámite para conseguir la aprobación de decisiones previamente adoptadas, sin la participación de los grupos que serán afectados.

139. En ese sentido, el marco constitucional y convencional no establecen un momento o paso específico del proceso legislativo en que se tenga que llevar a cabo la consulta, sino un criterio más abstracto que permite al legislador determinar el mejor momento para incorporar la consulta, siempre y cuando se cumpla con el propósito de que puedan realmente influir en el contenido de la medida que se está adoptando. Ello implica, sin duda, que si la propuesta legislativa sufre cambios que no fueron consultados previamente, estos tendrán que ser puestos a consideración de los pueblos y comunidades indígenas de nueva cuenta.

140. De la redacción de la norma antes apuntada, encontramos que cada uno de sus párrafos señala cuestiones distintas. El primer párrafo se refiere a que la consulta se puede hacer en cualquier etapa del proceso legislativo, desde que se elabora la iniciativa hasta que se dictamina. Ello, como ya lo señalamos, es compatible con el marco constitucional y convencional que da al legislador la posibilidad de determinar el mejor momento para llevar a cabo la mencionada consulta. Por lo tanto, **el primer párrafo del artículo 20 resulta válido.**

141. Por lo que hace al tercer párrafo del artículo, señala que, si se llevó a cabo la consulta en la fase de elaboración de la iniciativa, ya no resulta necesaria una consulta subsecuente. Este párrafo resulta contrario al derecho a la consulta, pues no puede determinarse *a priori* sino sólo en el caso concreto, cuándo se requiere de una consulta en etapas subsecuentes en el proceso legislativo. Como señalamos, habrá ocasiones en que bastará con la consulta llevada a cabo en la fase de elaboración de la propuesta. Sin embargo, si la propuesta sufre cambios sustanciales no consultados previamente, no bastará con aquella consulta, sino que se tendrá que negociar la nueva propuesta con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

142. En ese sentido, esta Suprema Corte considera que procede **declarar constitucional el primer párrafo del artículo 20, pero inconstitucional el tercer párrafo del mismo artículo** de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

143. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Validez del artículo 20, primer párrafo: Unanimidad de once votos.

Invalidez del artículo 20, tercer párrafo: Mayoría de nueve votos. Votos en contra de la Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

VI.7. Estudio de constitucionalidad de normas que dependen de los artículos impugnados

144. Finalmente, la comisión accionante reclama la constitucionalidad de la porción normativa "finalidades" del artículo 34, fracción I, y de la fracción IV del artículo 60. Respecto de estos artículos, no se señala una razón de inconstitucionalidad específica, sino que se señalan por hacer referencia a las finalidades que previamente se analizaron.

145. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

"**Artículo 34.** Para el desahogo de los procesos de consulta indígena, el Órgano Técnico tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Definir, conjuntamente con la autoridad responsable y los sujetos de consulta, el objeto y finalidades; los derechos que pudieran ser afectados con la ejecución de la medida; tipos, modalidades y procedimientos; el ámbito territorial de la consulta; la metodología culturalmente adecuada para llevarla a cabo, entre otras; ..."

"**Artículo 60.** Una vez que se ha determinado la procedencia de la consulta, la autoridad responsable, de manera conjunta con el Órgano Técnico, elaborarán una propuesta de protocolo de consulta que contendrá los siguientes elementos:

"...

"IV. Determinación del objeto o finalidad de la consulta; ..."

146. Dado que este Pleno confirmó la constitucionalidad del artículo 11 que establece las finalidades de la consulta y que no se advierten otros motivos de invalidez, estos artículos resultan constitucionales.

147. En ese sentido, esta Suprema Corte considera que procede **declarar constitucional el artículo 34, fracción I, en su porción normativa "*finalidades*", y el artículo 60, fracción IV,** de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

148. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de diez votos, con voto en contra de la Ministra Piña Hernández.

VII. EFECTOS

149. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen 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 producirán sus efectos.

150. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos 13; 14; 15, en su porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*"; y 20, segundo y tercer párrafos, de la de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

151. En ese sentido, los artículos impugnados quedarán como sigue:

"**Artículo 11.** Atendiendo a su naturaleza o modalidad, la consulta tendrá las siguientes finalidades:

"I. Llegar a un acuerdo;

"II. Obtener el consentimiento libre, previo e informado, y

"III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones."

"**Artículo 12.** Los casos en que la consulta tendrá como finalidad obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son:

"I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;

"II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afromexicanas;

"III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;

"IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas;

"V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y

"VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas."

"~~**Artículo 13.** No podrán ser objeto de consulta~~:

"~~I. La restricción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales~~;

"~~II. Las acciones emergentes de combate a epidemias~~;

"~~III. Las acciones emergentes de auxilio en desastres~~;

"~~IV. Las facultades y obligaciones de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado establecidas en los artículos 90 y 91 de la Constitución Local, y~~

"~~V. La Seguridad Pública~~."

"~~**Artículo 14.** Los resultados de la consulta indígena pueden ser~~:

"~~I. Aceptación o rechazo liso y llano~~;

"~~II. Aceptación con condiciones. En este caso, el sujeto de consulta establece las condiciones y salvaguardas en las que tal medida se llevaría a cabo para garantizar sus derechos, incluyendo medidas de reparación, indemnización, mitigación y una distribución justa y equitativa de los beneficios~~;

"~~III. No aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida. En este caso, no obstante, la no aceptación, el sujeto de consulta deja abierta la posibilidad de explorar otras opciones para la realización de una medida similar, misma que sería nuevamente sometida a consulta, y~~

"~~IV. Opiniones, propuestas y recomendaciones sobre el objeto de consulta~~."

"**Artículo 15.** ~~Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes~~. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes.

"Dichos acuerdos no podrán menoscabar ni suprimir los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la legislación nacional e internacional.

"Cuando la medida incida en más de uno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, la consulta tendrá efectos suspensivos cuando así lo determine la mayoría absoluta de las asambleas. La oposición de la minoría no tendrá efectos suspensivos, pero deberán considerarse las razones de su oposición en la implementación de la medida consultada."

"**Artículo 20.** La consulta indígena sobre medidas legislativas podrá realizarse en cualquier etapa del proceso de creación normativa, desde la fase de elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación por la instancia legislativa que corresponda.

"~~El objeto de la misma será obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sobre dichas medidas.~~



"~~Si la consulta se realizara en la fase de la elaboración de la iniciativa, en los términos de esta Ley, no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes~~."

"**Artículo 34.** Para el desahogo de los procesos de consulta indígena, el Órgano Técnico tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Definir, conjuntamente con la autoridad responsable y los sujetos de consulta, el objeto_y finalidades; los derechos que pudieran ser afectados con la ejecución de la medida; tipos, modalidades y procedimientos; el ámbito territorial de la consulta; la metodología culturalmente adecuada para llevarla a cabo, entre otras; ..."

"**Artículo 60.** Una vez que se ha determinado la procedencia de la consulta, la autoridad responsable, de manera conjunta con el Órgano Técnico, elaborarán una propuesta de protocolo de consulta que contendrá los siguientes elementos:

"...

"IV. Determinación del objeto o finalidad de la consulta;"

"**Artículo 87.** Cuando se emita una medida administrativa sin respetar el derecho a la consulta tendrá como consecuencia su nulidad absoluta.

"...

"Si el caso requería el consentimiento, el titular del derecho de consulta, podrá solicitar a la autoridad responsable o al Órgano Técnico la suspensión de la medida administrativa que debió haber sido consultada, quien la concederá de inmediato, sin demérito de las medidas que adopte la autoridad jurisdiccional que corresponda. Lo mismo procederá cuando, habiéndose llevado el proceso de consulta indígena, no se obtuvo el consentimiento del sujeto de consulta."

152. **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 resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 11, 12, 20, párrafo primero, 34, fracción I, en su porción normativa "y finalidades", 60, fracción IV, y 87, párrafo último, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 246, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, por las razones precisadas en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 13, 14, 15, párrafo primero, en su porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*", y 20, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 246, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y 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 once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con observaciones en la precisión de las normas reclamadas, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de la afirmación del párrafo 22 del proyecto original relativa a que no se hicieron valer conceptos de invalidez respecto de los artículos 34, fracción I y 60, fracción IV de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, respecto de los apartados del I al 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. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciséis de enero de dos mil veinticuatro).

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 en contra de los párrafos 97 y 119 del proyecto original, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de diversas consideraciones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de los párrafos 97 y 119 del proyecto original y Presidenta Piña Hernández con salvedades en sus párrafos 85 y 86 y separándose de los diversos 92 y del 103 al 121, todos del proyecto original, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Parámetro de regularidad constitucional y convencional". 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, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI,

relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas", consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la invalidez de su porción normativa "Atendiendo a su naturaleza o modalidad" y su fracción III y anunció votos particular y 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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas", consistente en reconocer la validez de los artículos 12 y 87, párrafo último, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la invalidez de los artículos 12 y 87, párrafo último, en su porción normativa "Si el caso requería el consentimiento".

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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas", consistente en reconocer la validez del artículo 20, párrafo primero, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado "Estudio de constitucionalidad de normas

que dependen de los artículos impugnados", consistente en reconocer la validez de los artículos 34, fracción I, en su porción normativa 'y finalidades', y 60, fracción IV, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta", consistente en declarar la invalidez del artículo 13, fracciones I, IV y V, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta", consistente en declarar la invalidez del artículo 13, fracciones II y III, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta", consistente en declarar la invalidez del artículo 14 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras

Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la validez de sus fracciones I, II y III y por la invalidez de su fracción IV.

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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta", consistente en declarar la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa "Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes", de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas", consistente en declarar la invalidez del artículo 20, párrafo segundo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama 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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas", consistente en declarar la invalidez del artículo 20, párrafo tercero, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. El señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Votaciones que no se reflejan en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con precisiones y en el sentido de que su voto atiende a las particularidades del caso concreto, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el sentido de determinar que sí debe realizarse un análisis oficioso sobre la existencia de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el procedimiento legislativo de la ley cuestionada aún ante la ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en sentido opuesto.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat con precisiones y en el sentido de que su voto atiende a las particularidades del caso concreto, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el sentido de determinar que el análisis oficioso de la consulta indígena y afromexicana previa sí implica verificar el cumplimiento de los requisitos que condicionan su validez. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Batres Guadarrama votaron en sentido opuesto.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el sentido de determinar que en la sentencia debe plasmarse el estudio en suplencia de la queja únicamente cuando se vaya a declarar la invalidez de la norma cuestionada por falta de consulta o vicios en la realizada. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat con precisiones y en el sentido de que su voto atiende a las particularidades del caso concreto y Laynez Potisek votaron en el sentido de que dicho estudio se plasmará, incluso, cuando la consulta referida haya cumplido con los requisitos exigibles.

Se expresó una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de la consulta indígena y afromexicana previa al DECRETO NÚMERO 246, por el que se expidió la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 1 de julio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos aclaratorio, concurrente y particular que formula la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 135/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintidós de enero de dos mil veinticuatro.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 11; 12; 13; 14; 15, en la porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*"; 20; 34, fracción I, en la porción normativa "*y finalidades*"; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 246, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Reservé mi derecho a formular los presentes votos, para precisar lo siguiente.

Razones del voto aclaratorio

En el caso estimo que resultaba inválida la ley impugnada en su totalidad porque no se consultó a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Quintana Roo conforme a los estándares exigidos por la doctrina que ha desarrollado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en consonancia con la emitida en el derecho internacional; lo cual advierto oficiosamente.

La ley cuestionada reconoce el derecho de consulta respecto de dichos grupos y establece sus aspectos sustantivos y las reglas para el procedimiento relativo; por tanto, me parece que no está en discusión que se trata de una legislación que sí incide directamente en ese derecho colectivo de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que sí existía la obligación de consultarlos. Y si bien es cierto que en la especie el legislador llevó a cabo un ejercicio de consulta de la ley, advierto que éste no cumplió con las exigencias materiales para considerarla válida y suficiente para satisfacer el derecho y obligación correlativos.

Al respecto, parto de la base de que corresponde al legislador la obligación de documentar debidamente la actividad que se desarrolla para y en la realización de la consulta, y tiene la carga de la prueba para acreditar en la acción de inconstitucionalidad el proceso respectivo. Sin embargo, en el caso, el Congreso del Estado de Quintana Roo se limitó a narrar en el dictamen legislativo, en el informe rendido con motivo de la demanda y en un documento

confeccionado allegado como prueba, los actos que afirmó se llevaron a cabo para efectuar el procedimiento de consulta de la ley; pero ponderados todos esos elementos, inclusive, valorada como hecho notorio la información que dicho Congreso tiene disponible en su página oficial de internet sobre dicho ejercicio, arribo al convencimiento de que la consulta realizada no satisfizo ese derecho.

En lo que me parece más relevante, siguiendo la doctrina sentada por el Tribunal Pleno a partir de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, advierto que el ejercicio de consulta efectuado por el legislador resultó insuficiente, por lo siguiente:

Respecto a la fase preconsultiva:

(i) Porque la convocatoria no se dirigió exclusivamente a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sino también a investigadores, especialistas, académicos, organizaciones civiles, funcionarios públicos y público en general, cuando todos estos sujetos no tendrían que ser los destinatarios de la consulta;

(ii) Se decidió hacer la consulta pública sólo en dos de los once municipios del Estado, siendo que según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), conforme al Censo de Población y Vivienda 2020, el Estado de Quintana Roo tenía a ese año una población de 1´857,985, de los cuales, 423,166 son indígenas; y si bien los dos municipios elegidos son los que tienen la mayor concentración de personas indígenas, a saber: Felipe Carrillo Puerto con 69,764, y José María Morelos con 31,989; se descartó consultar en municipios que también tienen concentraciones importantes según dicha fuente, como son: Lázaro Cárdenas con 19,127; Bacalar con 18,066; y Tulum con 19,931, entre otros; debiendo destacarse que, si la población indígena total en la entidad al 2020 era de 423,166, y la que se concentraba en esos dos municipios elegidos sumaba 101,753, entonces, éstos sólo representaban un 24 % del total de la población indígena de la entidad federativa.

(iii) Se decidió emitir la convocatoria a la consulta, sólo en lengua maya y español. Incluso, en lengua maya sólo consta la convocatoria, pues *sus bases*, que es dónde se plasmó la información sobre los objetivos de la consulta y las actividades que se realizarían, *sólo se emitió en español.* En el Estado de Quintana Roo, según la información de INEGI emanada del Censo de Población y Vivienda 2020, para ese año había 204,949 hablantes de una lengua indígena

mayores de tres años, que representaban 11.7 % del total de la población, de los cuales 174,817 habla maya, 7,390 tseltal, 5,801 Ch´ol, y 4,294 tsotsil (las cuatro principales); y el porcentaje de población indígena en la entidad *que no habla español*, se dice que es del 3.6 % (7,307 habitantes). De manera que, aunque este último dato (población indígena que no habla español) pudiere no ser significativo, lo cierto es que se descartó incluir por lo menos las lenguas indígenas más predominantes en la entidad federativa.

(iv) No se identificó propiamente alguna comunidad con presencia relevante de población afromexicana, a la que también va dirigida la legislación a consultar; siendo que, según INEGI conforme al referido censo, en el territorio del Estado había **52,265** personas afromexicanas, que representaban el 2.8 % de la población y de los cuales el 12.4 % hablaban alguna lengua indígena, y los Municipios con mayor concentración de afromexicanos son: Benito Juárez, Solidaridad y Othón P. Blanco; ninguno de estos fue de los que se eligieron para hacer la consulta.

En relación con la fase informativa.

(i) Si bien es cierto que la convocatoria se elaboró en español y en lengua maya, sus bases, donde se informaba con mayor detalle los objetivos de la consulta y actividades a realizar, sólo se redactó en español. Pero al margen de lo anterior, sólo consta que se publicó en la cuenta de *Facebook* del Congreso local y en su página de internet (micrositio), sin que haya prueba de que haya tenido difusión a través de *radiodifusoras* o *algún otro medio*; por lo que no se aportaron datos cuantitativos ni cualitativos que permitan ponderar el impacto de la convocatoria en cuanto a la fase informativa.

(ii) No se cuenta con alguna prueba que sea útil para examinar qué información sobre la ley a consultar se comunicó a los asistentes a las reuniones de consulta pública y la forma y términos en que esa información se transmitió. Si bien se afirma que *se preparó material informativo* en maya y en español como trípticos y *flyers* que se distribuyeron, y que se difundió información a través de medios de comunicación como radiodifusoras, no se exhibió ni una muestra de esos materiales para conocer su contenido y hacer una mínima valoración de si contenían información suficiente sobre la ley y sus implicaciones, ni se cuenta con algún elemento para constatar su distribución.

(iii) Asimismo, aunque se afirma que se transmitió información sobre la materia de la consulta a través de *reuniones presenciales* en diversos centros ceremoniales e iglesias mayas, atendidas por un grupo de trabajo; tampoco contamos con

prueba que permita conocer lo acontecido en ellas. Lo único que hay en el expediente y en la página del Congreso, son algunas fotografías, que resultan insuficientes para constatar lo atinente a la información sobre la consulta.

Además, sobre estas reuniones presenciales en las comunidades, si bien se afirma que "*se recorrió cada comunidad con más alta concentración indígena*" y que se acudió a sus "*centros ceremoniales e iglesias mayas*", se observa que son reuniones que tuvieron lugar *antes* del veinticinco de marzo de dos mil veintidós, fecha en que se decidió que la consulta se haría sólo en los municipios de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto; siendo que, de los ocho centros que se dice visitados, *dos de ellos corresponden a municipios en los que finalmente no hubo consulta pública*, además que, los otros seis, corresponden todos al municipio de *Felipe Carrillo Puerto,* de modo que no hay prueba de que se haya visitado alguno en José María Morelos.

(iv) En la misma línea, aunque se afirma que se entregó material informativo a las autoridades públicas municipales de los once ayuntamientos *para que a su vez lo distribuyeran* en sus comunidades indígenas, *tampoco hay evidencia alguna de que esto se hubiere realizado,* siendo importante resaltar que, si en nueve municipios no se hizo consulta pública, la difusión de la convocatoria e información en éstos era relevante, pues de ello dependía (desde luego, entre otros tantos factores inconvenientes) que comunidades indígenas asentadas en ellos acudieran a la consulta en las únicas dos sedes en que se realizó.

(v) Lo mismo debe decirse en relación con las dos reuniones centrales en las que se efectuó la consulta pública, pues no se exhibió algún elemento en que se documentara lo acontecido en éstas, algún acta o videograbación, sólo algunas fotografías; y aun presumiendo que allí se les entregó el protocolo, el programa de trabajo, la iniciativa y el "proyecto de ley", lo cierto es que no hay constancia de que dicha información se haya explicado.

Respecto a <u>la fase de deliberación interna</u>:

(i) Si las reuniones presenciales informativas previas se realizaron entre el diecisiete y veinticinco de marzo de dos mil veintidós y tuvieron lugar sólo en un municipio de los dos que fueron sede del proceso; y las reuniones de consulta pública se realizaron el uno y dos de abril posterior; en rigor, sólo mediaron como máximo catorce días para que pudiera tener lugar una deliberación al interior de pueblos y comunidades indígenas; lapso que podría no haber sido suficiente para dicha finalidad.

(ii) Por otra parte, si se esperara que la deliberación interna de dichos grupos se pudo haber dado después de las reuniones de consulta pública, es cierto que entre el uno y dos de abril y la fecha de sesión en que la Comisión dictaminadora retomó el proceso de dictaminación, transcurrió **un mes,** tiempo que aunque pudiere pensarse suficiente para la deliberación referida, es relevante no dejar de observar que, además que no hay certeza de que se hubiere contado con la suficiente información, tampoco el legislador implementó alguna acción o medida para dar seguimiento, con respeto a las formas de organización de las comunidades, a esa etapa deliberativa. La invitación solo fue: *compartan la información en sus comunidades, y si tienen alguna observación,* "*acérquense a la autoridad más cercana*".

Sobre la fase de diálogo.

(i) Es cierto que el número de asistentes y/o de opiniones recabadas no es un criterio atendible para juzgar la suficiencia de la actuación del legislador en el cumplimiento de las exigencias de la consulta, pues lo relevante es que haya habido una convocatoria con la difusión suficiente y adecuada, y con la información necesaria; por tanto, al margen de que en el caso, hayan acudido 40 y posiblemente 52 asistentes y se hayan recabado 28 y 52 opiniones en dos sedes de consulta pública a nivel estatal no se advierta una participación significativa cuando, según INEGI, en el año 2020 la población indígena en Quintana Roo era de 423,166 personas, y las que habitan en los dos municipios en que se llevaron a cabos las consultas públicas son 69,764 (Felipe Carrillo Puerto) y 31,989 (José María Morelos), lo relevante es que esa baja asistencia no obedezca a vicios de las fases previas.

(ii) No hay prueba en el expediente ni en el micrositio del Congreso local, con la que se pueda constatar que efectivamente hayan estado presentes *representantes de las comunidades indígenas o las autoridades del Gran Consejo Maya*; no están disponibles listas de asistencia sobre las dos consultas públicas, ni se exhibieron actas o videos de las reuniones.

(iii) Tampoco puede constatarse que todos los consultados hayan sido personas indígenas, pues como se indicó, la convocatoria se hizo *en forma abierta, pudo asistir cualquier persona interesada, inclusive autoridades,* de modo que ni siquiera se tiene certeza que las opiniones recabadas provengan auténticamente de los grupos que se debían consultar.

(iv) De igual modo, se insiste, no hay elementos probatorios en los que se hubiere recogido el desarrollo de las consultas públicas, por lo que se desconoce lo

que allí se hubiere informado, discutido, opinado, para establecer que hubo un auténtico y suficiente "diálogo" entre los consultados y el Congreso local.

(v) Y aunque no se pusiera en duda que hubo intérpretes certificados (lo que tampoco se podría constatar), lo relevante es que no se conoce el desarrollo de las consultas.

Respecto a la fase de decisión.

(i) No hay prueba que nos permita conocer las observaciones, opiniones, comentarios o sugerencias que hubieren hecho los participantes de las dos reuniones de consulta; por lo que no estaríamos en condiciones de valorar si el legislador incorporó alguna en la ley finalmente aprobada, si no lo hizo y porqué.

Lo antes expuesto, *en su conjunto*, me llevan a la conclusión de que en el caso, aunque hubo un ejercicio de consulta que fue "previa" (en tanto se realizó antes de la emisión del dictamen legislativo que se sometió al Pleno del Congreso), "libre" (en tanto que no habría elementos para sostener que pudo haber conductas de coacción o imposición hacia los consultados en alguna forma o sentido), y fue "de buena fe" (pues se presume que el legislador intentó realizar la consulta abarcando todas sus fases, con el genuino propósito de entablar un diálogo con pueblos y comunidades indígenas y generar consensos sobre la ley); lo cierto es que no es suficiente para tener por satisfechas en grado de suficiencia, sus diversas etapas, conforme a sus exigencias materiales.

De ahí que en mi opinión, la ley debió declararse inválida por no cumplir con el derecho y obligación de consulta a sus principales destinatarios.

No obstante, aclaro que, dado que el Tribunal Pleno abordó el estudio de la legislación en relación con otros vicios planteados por la accionante, me pronuncié sobre la validez o invalidez de las normas concretas impugnadas conforme a ello, en el entendido que mi postura era por la invalidez total de la ley en cuestión.

Razones del voto concurrente

1. Respecto del apartado "***VI.2 Parámetro de regularidad constitucional y convencional***".

Compartí parcialmente las consideraciones, con salvedades respecto de los párrafos 85 y 86 del proyecto original, que corresponden a los párrafos 39 y 40 de la resolución de engrose. Esto, en cuanto se precisa: (i) que el derecho a la consulta es un "*medio*" de participación, pues estimo que el medio es la consulta como proceso; (ii) que el derecho a la libre determinación es indispensable para ejercer derechos humanos *individuales*, pues estimo que su incidencia es primordial y directamente colectiva; y (iii) que la consulta es una garantía para que a pueblos y comunidades indígenas "*ya no se les puedan imponer sistemas, ideas, prácticas, que son contrarias a su historia, usos y costumbres*", pues si bien esta puede ser una de las razones que subyacen al derecho y correlativa obligación de consulta, desde luego, hay muchos otros factores que ponderar que inciden en los alcances de este derecho.

Por otra parte, me aparté del párrafo 92 del proyecto original, ahora 46 del engrose, para precisar que en mi opinión, la finalidad del derecho de consulta no es la de "ser un mecanismo", pues lo que resulta un mecanismo es el proceso de consulta; estimo que el propósito de ese derecho es reconocer participación a pueblos y comunidades indígenas en los asuntos que les conciernen, respecto de las decisiones estatales susceptibles de afectar directamente sus derechos y bienes colectivos necesarios para su subsistencia, prevalencia y desarrollo como pueblos y comunidades, entre otros, sus derechos de libre determinación, preservación de su cultura e identidad, su derecho a la no asimilación, y su derecho a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, así como a la protección de sus territorios, bienes culturales y recursos naturales, principalmente.

En la misma línea, me aparte de los párrafos 103 y 104 del proyecto original, ahora 57 y 58 del engrose, en cuanto conceptualizan a la consulta como una "negociación", pues si bien este vocablo ha sido empleado en informes de Relatores Especiales, estimo pertinente no utilizarlo, pues en mi punto de vista sugiere una especie de lucha por hacer prevalecer meros intereses interpartes, como si consultados y autoridad estuvieren en oposición o defendiendo intereses distintos, cuando teóricamente no debe verse así; considero preferible referirse a la consulta únicamente como proceso de *diálogo y deliberación*, orientado a generar consensos racionales con base en valores y principios constitucionales, sobre las decisiones estatales susceptibles de incidir en la esfera colectiva indígena.

Y por cuanto a los párrafos 105 a 121 del proyecto, que corresponden a los 59 a 76 del engrose, porque mi postura en relación con el derecho a la consulta, y el proceso para llevarla a cabo, se centra en lo siguiente:

A) Todo proceso de consulta indígena, sin importar la naturaleza o implicaciones de la medida estatal a consultar (legislativa, administrativa, un proyecto de desarrollo, etcétera), debe tener *como finalidad general,* procurar, con seriedad y de buena fe, mediante el diálogo real y genuino, generar *consensos* entre la autoridad y los pueblos y comunidades indígenas, para obtener su consentimiento previo, libre e informado o llegar a acuerdos específicos en torno a la medida consultada. Estimo que así se desprende de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y así lo orienta también el diverso 19 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que no hacen distinción sobre la finalidad de la consulta según la medida a consultar.

De ahí que la finalidad última de toda consulta sí entraña alcanzar la conformidad de los consultados con la medida estatal, y desde luego, en el proceso de diálogo que se emprenda podrán exponerse opiniones, preocupaciones, propuestas, recomendaciones, etcétera, que habrán de ser discutidas, ponderadas y podrán ser atendidas en la configuración final de la medida; y la forma en que se manifieste la aprobación o aceptación de los consultados podrá variar según las particularidades del grupo de que se trate, entre ellas, dependiendo de la medida, es posible la celebración de un acuerdo bajo determinados términos y condiciones.

B) Aunque la finalidad de toda consulta sea la antes indicada, ello no implica que necesariamente se deba obtener el consentimiento o en su caso, celebrar algún acuerdo, para tener por satisfecho el derecho de consulta. Esto es, no es obligado que se alcance dicha finalidad como *resultado* del proceso de consulta, éste puede agotarse y tenerse por cumplidas suficientemente sus fases formales y sus exigencias materiales, sin que se alcance el consentimiento o algún acuerdo con los consultados; por supuesto, si pese a la ausencia de consentimiento se expide, emite o implementa la medida, ello podrá dar lugar a posibles controversias en las vías administrativas o jurisdiccionales que procedan, para que sean resueltas en el marco de los derechos colectivos indígenas y en general el marco constitucional y convencional que proceda; pero tener por hecha y válida la consulta como proceso y cumplido el derecho de participación respectivo no depende de su resultado material; en mi opinión, finalidad y resultado son dos aspectos distintos.

C) En línea de lo anterior, *el resultado* de la consulta, cualquiera que haya sido, esto es, que se haya alcanzado el consentimiento o se haya llegado a un acuerdo o no, *no es vinculante* para la autoridad estatal. En el entendido que, en el caso en que como resultado se haya celebrado un acuerdo, y la medida se

implemente y se ejecute, la autoridad estará vinculada por el acuerdo suscrito, y no propiamente por el proceso de consulta.

Al sostener que los resultados de la consulta no son vinculantes *per se*, no paso por alto que en el artículo 16, numeral 2, del Convenio 169 de la OIT[1] y en diversos preceptos de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[2] existen determinadas medidas estatales para las cuales destacadamente se prevé que *se obtenga el consentimiento previo, libre e informado* de pueblos y comunidades indígenas para que se puedan llevar a cabo,

[1] "**Artículo 16**
"1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
"2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, **sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa.** Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados."

[2] "**Artículo 10.** Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado **sin** el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, **ni sin un acuerdo previo** sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso."
"**Artículo 11.**
"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.
"2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados **sin su consentimiento libre, previo e informado** o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres."
"**Artículo 28.**
"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados **sin su consentimiento libre, previo e informado.**
"2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada."
"**Artículo 29.**
"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.

particularmente cuando la medida podrá afectarles directamente en sus territorios, tierras y recursos naturales.

Sin embargo, si bien esto conlleva para el propio Estado obligaciones de protección reforzada respecto de los derechos y bienes indígenas de que se trate, que lo vinculan a actuar con la mayor intensidad que el caso exija para generar el consenso, ello no descarta de modo absoluto que la medida respectiva pueda prevalecer aun sin el consentimiento de dicho grupo si se supera un examen de constitucionalidad una vez enderezada controversia sobre la misma.

La ponderación de las normas internacionales y constitucionales que sustantivamente protegen los derechos y bienes colectivos indígenas en el caso de esas medidas estatales para las cuales se prevé que se ha de obtener el consentimiento, tendrá que ser una respuesta a la luz del caso concreto, donde se defina si ha de prevalecer el derecho colectivo del grupo indígena o si existen motivos objetivos, razonables y proporcionales a un interés legítimo en una sociedad democrática para que prevalezca la medida; mas no puede establecerse como parte del proceso de consulta una regla general de vinculatoriedad de los resultados de ésta, cualesquiera que hayan sido; sino que debe dejarse a una valoración casuística si la protección a los derechos y bienes indígenas debe privilegiarse o si deben ceder frente a la medida, pero esto, ya no es parte del cumplimiento del derecho y el proceso de consulta.

De modo que fue con base en estas premisas que orienté mi voto sobre la regularidad constitucional y convencional de las normas impugnadas, en los apartados subsecuentes.

"2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas **sin su consentimiento libre, previo e informado**. …"

"**Artículo 32**

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas **a fin de obtener su consentimiento libre e informado** antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

"3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual."

2. Respecto del apartado "***VI.3 Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas***".

Compartí parcialmente la propuesta, pues como lo precisé, coincido en que la finalidad general de todo proceso de consulta sí es obtener el consentimiento o llegar a un acuerdo.

En ese sentido, estimo que sí es válido el artículo 11, en su primer párrafo, porción normativa "(…) *la consulta tendrá las siguientes finalidades*" y en sus fracciones I y II, pues ambas fracciones suponen el mismo fin, y la única diferencia es que en una de ellas se prevé la posibilidad de celebrar un acuerdo específico, pero que igual supone alcanzar el consentimiento.

De igual modo, comparto la declaración de invalidez del artículo 20, párrafo segundo, por la misma razón, pues limita la finalidad de la consulta de medidas legislativas sólo a obtener opiniones y propuestas, siendo que también respecto de esta clase de medidas la finalidad de toda consulta es obtener el consentimiento, al margen de que en el proceso de diálogo que implica la consulta se expresen opiniones, propuestas, recomendaciones, etcétera; en la inteligencia que, la finalidad referida no es incompatible con las facultades de representación directa del legislador, éste sigue gozando de ellas para discernir finalmente sobre la emisión de la medida acorde con el sistema jurídico constitucional.

En la misma lógica, comparto también el reconocimiento de validez del artículo 87, párrafo último, con excepción de la porción normativa "*Si el caso requería el consentimiento*"; dicho precepto sólo prevé la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas interesados puedan pedir a la autoridad que emitió la medida o al órgano técnico designado para intervenir en la consulta, que suspenda dicha medida si no se consultó o si no se obtuvo el consentimiento, lo cual, advierto válido conforme al derecho de consulta.

3. Respecto del apartado "***VI.4 Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta***".

En relación con esta parte de la resolución coincidí con la invalidez del artículo 14 únicamente en su fracción IV, ello, en congruencia con mi postura en relación con el diverso 11, de que no es propiamente la finalidad de la consulta "*Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones*", sino obtener el consentimiento o llegar a acuerdos, sin hacer distinción en razón del tipo de medida a consultar.

También compartí la resolución aprobada respecto de la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en la porción normativa: "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*", pero me separé de consideraciones, como ya anticipé en apartado anterior, considero que no es viable establecer una regla general de vinculatoriedad de los resultados de la consulta para la autoridad pública, con independencia del caso en que se hubiere celebrado un Acuerdo en torno a las condiciones en que se ejecutaría una medida, donde la vinculatoriedad se da por efectos del propio pacto, lo que ya está regulado por el resto del artículo 15 que no fue impugnado.

En este punto, reitero la postura que externé en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 113/2022, en la que sostuve:

(i) Que aun cuando la finalidad de las consultas sea procurar, de buena fe, llegar a consensos o acuerdos con pueblos y comunidades indígenas para obtener su consentimiento, ello no puede llegar al extremo de configurar **un derecho de veto** en favor de éstos, ni una condición *sine qua non* para que el Estado tome válidamente decisiones que pudieren afectarles si tales decisiones se justifican por la consecución de un objetivo constitucional de suficiente importancia, y son idóneas, necesarias y proporcionales.

(ii) El solo hecho de que en la consulta se alcancen consensos no vuelve vinculante el resultado, pues podría darse el caso de que éstos sean contrarios a derechos humanos o a las instituciones fundamentales del Estado establecidas por la Constitución, y estarían proscritos por el artículo 2 de ésta, que establece nítidamente tales límites a los derechos de pueblos y comunidades indígenas.

(iii) Si bien la consulta pretende tutelar los bienes colectivos de los que son titulares pueblos y comunidades indígenas, tales bienes no son los únicos merecedores de protección, por lo que no puede descartarse, en abstracto, que existan otros cuya protección deba preferirse desde el punto de vista constitucional, por ejemplo: la igualdad entre mujeres y hombres, la preservación del equilibrio ecológico, o la consecución de objetivos vitales para el desarrollo nacional, por mencionar algunos.

(iv) La consulta indígena no constituye un mecanismo de referéndum o plebiscito que sustituya los mecanismos de representación democrática para aprobar una ley o un acto administrativo que eventualmente impacte en derechos o bienes colectivos indígenas; debe estar orientada a procurar, en la mayor medida posible, jurídica y fácticamente, obtener el consentimiento de la co-

munidad, y si bien el legislador está obligado a considerar de buena fe y seriamente el resultado de la misma, ello no lleva al extremo de considerarlo vinculante para éste, si hay razones constitucionales de peso para obrar en un sentido diverso.

Razones del voto particular

1. Respecto del apartado "***VI.3 Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas***".

Disentí parcialmente de la resolución aprobada, en congruencia con mi postura de que la finalidad general y última de toda consulta sin importar el tipo de medida a consultar, es obtener el consentimiento o llegar a un acuerdo, y la expresión de opiniones, propuestas y recomendaciones sólo puede ser parte del proceso de diálogo que implica la consulta.

En esa lógica, estimo inválido el artículo 11, en su primer párrafo, porción normativa "*Atendiendo a su naturaleza o modalidad*", y en su fracción III. Ello, pues de inicio, la norma puede generar inseguridad jurídica en tanto no deja claro si se refiere a la naturaleza o modalidad de la medida a consultar o de la consulta; por otra parte, en mi opinión, no es admisible considerar que puede haber distintos tipos de consultas, clasificadas en modalidades o según su naturaleza en función de su finalidad;[3] por lo mismo, tampoco puedo compartir la fracción III de dicho precepto que otorga el carácter de una "finalidad" de la consulta a la mera recabación de opiniones, propuestas y recomendaciones de los consultados.

Asimismo, considero inválido el artículo 12, *por seguridad jurídica*. Es cierto que las hipótesis allí enumeradas encuentran coincidencia sustancial con los supuestos previstos en el diverso 16, numeral 2, del Convenio 169 de la OIT (la fracción II) y en los numerales 10, 11, 28, 29 y 32 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (las fracciones I, III, IV y V), para los cuales se prevé que debe existir el consentimiento de ese grupo tratándose de las medidas estatales allí referidas, además de añadirse una hipótesis

[3] En este punto, no pasa inadvertido que el artículo 23 de la ley en análisis (no impugnado) alude a que las consultas podrán tener "modalidades" según la forma de organización interna y de representación que tengan pueblos y comunidades indígenas a su interior; pero esto es distinto a considerar que hay "modalidades" de consulta, según la finalidad, pues ésta, se reitera, es la misma para cualquier consulta.

genérica adicional (la fracción VI); de modo que por cuanto al contenido de las distintas fracciones no prejuzgo ni pongo a discusión su validez en el caso.

Sin embargo, también es cierto que este artículo enuncia taxativamente los casos en que la consulta "tendrá como finalidad" obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que en congruencia con mi postura de que toda consulta tiene como finalidad obtener el consentimiento o llegar a un acuerdo en términos del artículo 11, entonces, estimo que este artículo 12 genera inseguridad jurídica, pues supone y admite ser leído en el sentido de que sólo los casos allí previstos tendrán dicha finalidad y no otros, por ende, que cualquier medida distinta que pudiere no encuadrar en sus supuestos no podría tener esa finalidad, como puede ser el caso de medidas legislativas que sólo se ocupen de regular derechos para este colectivo; sin que me parezca apropiado hacer alguna interpretación conforme como la que asume tácitamente la resolución aprobada, ya que la norma tiene una redacción categórica y taxativa cerrada.

Por otro parte, también en congruencia con mi postura sobre la finalidad de la consulta, considero inválido el artículo 87, párrafo último, en la porción normativa "*Si el caso requería el consentimiento*", dado que esta frase nuevamente supone que tratándose de medidas administrativas habrá consultas en las que su finalidad no será obtener el consentimiento o llegar a acuerdos, de hecho, este numeral 87 en esta parte aludida evidentemente se relaciona con el diverso 12 que enumera supuestos donde se afirma su finalidad será lograr el consentimiento.

2. Respecto del apartado "***VI.4 Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta***".

No compartí la resolución aprobada en cuanto declara inválido el artículo 14, en sus fracciones I a III, en las que se listan los posibles resultados de la consulta, pues considero que al margen de la finalidad de todo proceso de consulta, su resultado es un aspecto diverso, y en mi opinión, los que refiere dicha norma en esas fracciones son los que pudieren presentarse, ya que si se obtiene el consentimiento ello se corresponde con la aceptación lisa y llana de la medida; si no se obtiene consentimiento se tratará del rechazo de la medida; si se obtiene con condiciones, ello se corresponde con la celebración de un acuerdo; si no se obtiene consentimiento pero se deja abierta la posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida (lo que es factible en los casos de proyectos de desarrollo y medidas similares), ello también es factible como resultado de una consulta.

En el entendido que la norma precisa que esos resultados "*pueden*" presentarse, es decir, se trata de una posibilidad, lo cual es correcto, pues insisto en que, en mi punto de vista, *para tener por satisfecho este derecho de participación y por cumplido el proceso de consulta*, no es indispensable que se alcance la finalidad y se den los resultados buscados; no se trata, como se precisa en la resolución, de resultados "inflexibles" que sólo reflejen la postura de los consultados; simplemente se trata de la enunciación de posibilidades que son las que efectivamente podrían derivar de la consulta en orden a su finalidad general.

3. Respecto del apartado "***VI.6 Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas***".

Mi voto fue en contra de declarar inválido el artículo 20, en su último párrafo, en el que se establece que tratándose de medidas legislativas, si la consulta se realiza en la fase de elaboración de la iniciativa, ya no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes.

Al respecto, advierto que el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo dispone la obligación de consultar a cargo de "los gobiernos" (desde luego refiriéndose a las autoridades públicas de los Estados Parte) cuando se trate de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a dichos pueblos y comunidades indígenas; y si bien es cierto que el cumplimiento del derecho de consulta cuando se trata de medidas legislativas, por regla general, tendría que satisfacerse abriendo una fase en el proceso legislativo por parte del órgano correspondiente, inclusive, he considerado que cuando no se realiza la consulta ello constituye un vicio atribuible al procedimiento legislativo; me parece que es factible admitir, atendiendo a la circunstancias de cada caso, que el derecho y correlativa obligación de consulta se pueda ver satisfecho aun cuando ésta se haya realizado antes de iniciarse el procedimiento, en la fase de creación de la iniciativa, por ejemplo, por el Ejecutivo, por algún grupo parlamentario, o cualquier autoridad pública que estuviere facultada para presentar una determinada iniciativa de ley.

Ello, porque en mi consideración, lo esencial tratándose del derecho a la consulta, es que la materialidad de la medida que se pide legislar sea debidamente consultada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que serán sus destinatarios, y no que necesariamente la consulta tenga que dirigirla una determinada autoridad.

En ese sentido, me parece razonable admitir que, si se realiza una consulta por parte de alguna autoridad para informar y generar consensos sobre alguna medida que se busca elevar a un órgano legislativo para que se emita una ley, éste pueda tener en cuenta esa consulta para efectos del proceso legislativo; en el entendido que de cualquier modo es obligación del legislador examinar y ponderar esa consulta (la actividad desarrollada, los temas consultados, los resultados obtenidos, etcétera), para determinar si a su juicio, satisface los requisitos propios de la consulta para efectos del derecho relativo, y si es útil y suficiente para los fines del proceso legislativo, de modo que ya no sea necesaria la realización de otra, o si no es así y la materialidad de la consulta no es suficiente para satisfacer ese derecho.

Lo relevante, en todo caso, es que la materia sobre la cual versó la consulta (las medidas consultadas) se correspondan con el contenido sustancial de la iniciativa y del producto legislativo, y que la consulta cumpla con sus fases y exigencias materiales, de modo que el legislador la pueda hacer suya para efectos del proceso legislativo, asumiendo la responsabilidad sobre la satisfacción del derecho de consulta de los destinatarios de las normas (los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas).

De manera que en mi opinión, esta norma debe ser entendida bajo la premisa de que subyace la obligación del legislador de valorar la consulta realizada examinando si en su consideración cumple con los requisitos exigibles para tener por satisfecho el derecho relativo; y que la medida consultada es esencialmente la misma que la de la iniciativa, y de la norma o legislación aprobada; por ende, no se debe entender que el precepto 20, párrafo último impugnado, contiene una regla que indefectiblemente autoriza al legislador a dejar de consultar una medida legislativa cuando ya hubo dicho ejercicio en la fase de elaboración de la iniciativa, sino que se trata de un precepto que parte de una premisa de no necesidad, porque supone que la medida legislada ya fue consultada.

4. Respecto del apartado "***VI.7 Estudio de constitucionalidad de normas que dependen de los artículos impugnados***".

En este apartado mi voto fue en contra de reconocer la validez de los artículos 34, fracción I, en la porción normativa "*y finalidades*" y 60, fracción IV.

En mi opinión, estos dispositivos se impugnaron como parte del sistema normativo contenido en la ley examinada, en cuanto al establecimiento de distintas fina-

lidades según el tipo y modalidad de la consulta, que a su vez, se entiende, se refiere a la medida a consultar, si es legislativa o administrativa y sus implicaciones.

De modo que conforme a la postura que he venido sosteniendo sobre la finalidad general de toda consulta sin distinción, estimo que el artículo 34, fracción I, en la parte referida, es innecesario y de prevalecer generaría inseguridad jurídica en tanto sugiere que la finalidad podrá ser distinta en cada consulta y por tanto tiene que determinarse en cada caso por el órgano técnico en conjunto con la autoridad responsable y los sujetos de consulta.

El mismo observo en el artículo 60, fracción IV, en tanto encomienda al órgano técnico, que el protocolo que se elabore para cada consulta, contenga disposiciones sobre la "*Determinación del objeto o finalidad de la consulta*", pues se reitera, ello entraña que cada consulta podrá tener una finalidad distinta, tal como inicialmente diseñó el sistema el legislador local, lo que no comparto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 135/2022.

En las sesiones del dieciséis y veintidós de enero de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad 135/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto número 246 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

El presente voto tiene por objetivo establecer mi postura respecto de tres temas específicos. Primero, sobre el alcance del análisis oficioso de la consulta a pueblos y comunidades indígenas. Segundo, mi disidencia respecto de la propuesta de reconocer la validez del ejercicio consultivo que dio origen a las normas controvertidas. Y, tercero, anotar algunas precisiones sobre los nuevos

elementos que amplían el parámetro de regularidad constitucional en materia del derecho a la consulta indígena y afromexicana.

I. Voto particular sobre el alcance del estudio oficioso de la consulta indígena

Durante las sesiones públicas, el Pleno discutió el alcance que esta Suprema Corte debe dar al estudio oficioso de la consulta de medidas legislativas cuando la parte accionante no hizo valer conceptos de invalidez relativos a que el ejercicio consultivo incumplió el parámetro constitucional. En efecto, en el asunto de mérito, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no atacó la validez del proceso de consulta que dio origen a las normas reclamadas, sino que solo impugnó la constitucionalidad de ciertos artículos que, a su juicio, desnaturalizan el derecho a la consulta.

Frente a estas especificidades, las y los integrantes del Pleno sometieron tres posturas a consideración de este Alto Tribunal sobre la forma en que debe suplirse la queja en este tipo de casos. Primero, el estudio de oficio solo alcanza para determinar si existe o no obligación de consultar sin entrar al análisis concreto del cumplimiento del parámetro. Segundo, las consideraciones que sustentan el estudio oficioso únicamente deben reflejarse en la sentencia cuando se concluya que el ejercicio consultivo resultó inválido por no cumplir con el parámetro. Tercero, cuando se advierta que una medida es susceptible de afectar los derechos de estos grupos, el estudio oficioso debe evaluar si existía efectivamente obligación de consultar y, en su caso, si el proceso consultivo cumplió con el parámetro, además de que las consideraciones siempre deben reflejarse en la sentencia con independencia del sentido.

Resolución del Pleno. Por mayoría de diez votos, se determinó que, aun ante la ausencia de conceptos de invalidez, esta Suprema Corte debe analizar de oficio si las normas impugnadas en acción de inconstitucionalidad afectan de manera diferenciada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con el fin de determinar si efectivamente existe obligación de celebrar una consulta. Asimismo, por mayoría de siete votos, se definió que el referido estudio oficioso supone la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el parámetro de regularidad constitucional. Sin embargo, por mayoría de seis votos, se estableció que las consideraciones que sustentan el estudio de oficio deberán plasmarse en la sentencia únicamente cuando se concluya la invalidez de la norma cuestionada.

Razones de disenso. Si bien coincidí con la mayoría de las y los integrantes del Pleno en el sentido de que el estudio en suplencia de la queja alcanza para

determinar la existencia de la obligación de consultar y para verificar el cumplimiento del parámetro constitucional, formé parte de la minoría que votó por que las consideraciones que sustentan dicho escrutinio siempre sean asentadas en la sentencia, con independencia de que se concluya la validez o invalidez del ejercicio consultivo.

En mi opinión, el hecho de que la sentencia siempre refleje el análisis concreto que se realice de una consulta es de suma importancia, incluso si después del estudio se estima que ésta fue válida. Desde la reforma constitucional en materia de precedente judicial de marzo de dos mil veintiuno, las consideraciones vertidas en nuestras decisiones son vinculantes para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, siempre y cuando alcancen una mayoría calificada. Por consiguiente, los criterios vertidos en el fallo favorecen a continuar desarrollando la línea jurisprudencial de la Suprema Corte en la materia, además de que permiten evidenciar lo efectivamente votado por el Pleno y brindar mayor transparencia a nuestras decisiones. Además, esos lineamientos pueden servir de base para que las autoridades perfeccionen los procedimientos de consulta que realizan.

A mi parecer, en los asuntos de consulta previa a pueblos indígenas y afromexicanos, la obligación de suplir la deficiencia de la queja establecida en el párrafo primero del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] reviste de especial relevancia en aras de garantizar la protección de los derechos de estos grupos históricamente discriminados, ya que, en caso de no hacerlo, se podrían convalidar procesos consultivos inadecuados o ilusorios en los que no se hayan asegurado las condiciones mínimas para procurar su participación efectiva en perjuicio de su autodeterminación.

Además, como se señaló durante la discusión del Pleno, el hecho de que estas poblaciones no estén legitimadas para promover acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales por la falta de consulta les priva de la

[1] "**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. 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."

posibilidad de que, ante una eventual declaración de invalidez, los efectos de la inconstitucionalidad sean *erga omnes,* pues, aunque puedan inconformarse por la vía del juicio de amparo, el principio de relatividad limita sus efectos *inter partes*.

II. Voto particular sobre la validez de la consulta indígena

En el apartado VII.1. del proyecto de sentencia (suprimido en el engrose), dado que el Congreso del Estado de Quintana Roo sí llevó a cabo un supuesto ejercicio consultivo, se analizaba de oficio si éste cumplió con los estándares de este Alto Tribunal. Tras el análisis correspondiente, la propuesta concluía que las acciones emprendidas fueron suficientes para satisfacer los elementos mínimos de cada una de las fases y características establecidas en el parámetro constitucional, por lo que se planteaba reconocer la validez de la consulta.

Resolución del Pleno. Por mayoría de nueve votos, el Tribunal Pleno votó a favor de la validez de la consulta al considerar que ésta sí cumplió con el parámetro. Sin embargo, los razonamientos que sustentaron esta determinación fueron excluidas del engrose conforme al criterio mayoritario en el sentido de que, en los casos de estudio en suplencia de la queja, las consideraciones solo deben reflejarse en la sentencia cuando se determine la invalidez de la consulta.

Razones de disenso. Formé parte de la minoría que votó en contra de reconocer la validez de la consulta llevada a cabo por el Congreso local al estimar que las acciones emprendidas por las autoridades legislativas no fueron suficientes para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas y afromexicanos. Desde mi perspectiva, el ejercicio consultivo no atendió adecuadamente la fase preconsultiva, informativa, de diálogo y de decisión, por las razones que expongo a continuación.

En cuanto a la fase preconsultiva, me parece que las acciones emprendidas por el Congreso local no fueron suficientes para colmar los estándares establecidos por este Alto Tribunal, toda vez que no se garantizó el derecho de los pueblos y comunidades a dirigir y orientar el proceso de consulta. A mi juicio, esta cuestión es un elemento mínimo indispensable por garantizar durante esta etapa.[2] Sin embargo, de las constancias del procedimiento legislativo, advertí que la

[2] Voto particular que formula la Ministra Ortíz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 138/2023.

convocatoria y el protocolo de consulta, así como las decisiones relativas a la forma en la que se llevaría a cabo este proceso y en la que serían representados los pueblos y comunidades, se adoptaron unilateralmente por las autoridades legislativas. De hecho, durante la planeación del ejercicio consultivo, solo participaron instituciones estatales y la academia, sin que se diera oportunidad a las poblaciones objeto de la consulta a influir en la forma en que ésta se desarrollaría.

Por otro lado, he señalado que, para considerar cumplida la fase informativa, las autoridades deben proporcionar información objetiva, clara, exacta y suficiente en relación con el alcance y naturaleza de la medida, además de que deben presentarla de una manera en que estas poblaciones puedan entender. También he señalado la importancia de que las autoridades establezcan amplios contactos de manera directa con todos los pueblos indígenas y afromexicanos en los que pueda repercutir el proyecto o la medida propuestos.[3]

No obstante, en el caso concreto, el Congreso local no aportó constancias que permitan conocer cuál fue el contenido sustantivo de la convocatoria, del protocolo, del material de difusión ni de las reuniones informativas, lo que impide determinar si la consulta abarcó todos los temas que afectan directamente a estos grupos y si la información proporcionada fue completa, significativa y presentada de manera culturalmente adecuada. Además, me parece que la convocatoria no tuvo la difusión necesaria, ya que solamente se asistió presencialmente a cinco de los once municipios del Estado, mientras que en los seis restantes únicamente se giró un oficio a los ayuntamientos a fin de que difundieran la convocatoria, sin que se aportara evidencia de que esto hubiese efectivamente ocurrido. Por ello, considero que la fase de informativa no fue satisfecha en el presenta caso.

Sumado a lo anterior, estimo que no hubo una participación significativa de estos grupos durante la fase de diálogo. De las constancias aportadas, se advierte que solo se celebraron dos foros consultivos en dos de los once municipios del Estado de Quintana Roo, además de que no se consultó en aquellos donde se registraba una mayor población indígena y afromexicana. A pesar de la trascendencia sustantiva de la norma, solo se tiene registro de la participación de cuarenta personas en el primer foro consultivo, mientras que en el segundo únicamente se tiene constancia de que hubo mayor participación, sin

[3] Voto particular que formula la Ministra Ortíz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 138/2023.

que se pueda advertir si quienes acudieron son representantes o autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades en la entidad federativa. Ello resulta relevante si se considera que, según el Censo de Población de 2020 del INEGI, existen 423,166 personas que se autoadscriben como indígenas y 52,265 como afromexicanas en el Estado de Quintana Roo.

Por último, considero que tampoco fue suficiente la fase de decisión debido a que no queda claro si la autoridad consideró las opiniones de las personas consultadas y si éstas influyeron en la emisión de la ley impugnada. Aunque los trabajos legislativos señalan que se realizaron varios cambios en la iniciativa, no advierto que éstos hayan sido consecuencia de las opiniones presentadas en el marco de la consulta. Observo que el dictamen solo enumera doce de las ochenta opiniones vertidas por las personas consultadas, omitiendo señalar el contenido de las sesenta y ocho opiniones restantes y sin fundar o motivar las razones de su exclusión.

A mi criterio, estas razones son suficientes para concluir que la consulta fue inválida y no aseguró una participación efectiva de las poblaciones indígenas y afromexicanas en el Estado. En esos términos, estimo que este Alto Tribunal debió declarar la invalidez de la totalidad del Decreto número 246, por el que se expidió la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo al ser una norma que regula exclusivamente los derechos de estos grupos.

Finalmente, tampoco comparto que las razones que sustenten la validez o invalidez de la consulta, cuando ésta se analiza de oficio, solo deban quedar plasmadas en la sentencia, cuando se invalide la norma bajo análisis. En mi opinión, el hecho de que la sentencia siempre refleje el análisis concreto que se realice de una consulta es de suma importancia, incluso si después del estudio se estima que ésta fue constitucional.

Ello, pues desde la reforma constitucional relacionada con el precedente judicial de marzo de dos mil veintiuno, las consideraciones vertidas en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son vinculantes para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, siempre y cuando alcancen una mayoría de ocho votos.

Así, los criterios vertidos en el fallo favorecen a continuar desarrollando la línea jurisprudencial del Máximo Tribunal de nuestro país, así como permiten evidenciar lo efectivamente votado y brindar mayor transparencia a sus decisiones, además de que son la base para que las autoridades lleven a cabo los

procedimientos de consulta que realizan, de conformidad con los estándares constitucionales y convencionales en la materia.[4]

III. Voto concurrente sobre el parámetro de regularidad constitucional ampliado

En el apartado VII.2. del proyecto de sentencia, se profundizó en el contenido de ciertos elementos normativos del derecho a la consulta. En primer lugar, se distingue entre las finalidades del derecho a la consulta en general y del procedimiento de consulta en particular. En segundo lugar, se reitera la naturaleza flexible de los procesos de consulta y la importancia de evitar la sobrerregulación de este derecho. Y, en tercer lugar, señala que existen supuestos que obligan al Estado a obtener el consentimiento previo de los pueblos indígenas y afrodescendientes como una medida reforzada para salvaguardar sus derechos, aunque esta no puede servir como un derecho de veto.

Resolución del Pleno. Por unanimidad de votos, el Tribunal Pleno votó a favor del parámetro de regularidad constitucional y convencional propuesto.

Razones de concurrencia. Aunque, en términos generales, compartí las manifestaciones expresadas en este apartado por recoger los principales estándares internacionales en la materia, me separé de las consideraciones del proyecto que proponen una distinción entre las finalidades del "derecho a la consulta" y los fines del "procedimiento de consulta", por lo cual estimo importante precisar mi aproximación a estos elementos normativos.

Bajo mi entendimiento, la obligación de los Estados de celebrar consultas tiene naturalmente una vertiente procedimental, razón por la cual considero que resultaría más apropiado profundizar en el análisis de este derecho desde su dimensión procesal y material. Por un lado, estimo que el aspecto procedimental de este derecho coloca el énfasis en las características que deben revestir las interacciones de los sujetos que conviven en las sociedades multiculturales. Esto quiere decir que la consulta supone un proceso cualitativo de diálogo intercultural, negociación y cooperación entre los pueblos indígenas y los Estados[5] que debe cumplir con las condiciones de ser previa, libre,

[4] Voto particular y concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 135/2022.
[5] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/45/34, 18 de junio de 2020, párr. 50.

informada, culturalmente adecuada y buena fe. Por el otro, la dimensión sustantiva o material se enfoca en garantizar que los pueblos indígenas puedan incidir efectivamente en el resultado de los procesos de toma de decisiones que les afecten y no simplemente de hacer oír sus opiniones.

Estoy de acuerdo con que la consulta y el consentimiento libre, previo e informado deben concebirse como principios interrelacionados e interdependientes. Sin embargo, agregaría que, desde una perspectiva de derechos humanos, estos derechos no pueden ser entendidos como absoluto, sino que toda restricción –como la decisión de proceder sin el consentimiento libre, previo e informado– impone al Estado la carga de demostrar la permisibilidad de esas limitaciones de conformidad con el derecho internacional y la Constitución Federal. De ahí la necesidad de contar con mecanismos judiciales que garanticen que toda decisión de una entidad estatal que no cuente con el consentimiento de los pueblos indígenas afectados se ajuste a esos criterios.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 135/2022 fallada en sesión del Tribunal Pleno el veintidós de enero de dos mil veinticuatro.

En el apartado VI.5 relativo al "*Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta*", se analizó el artículo 13 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas de Quintana Roo, cuyo contenido se transcribe a continuación:

"**Artículo 13.** No podrán ser objeto de consulta:

"I. La restricción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales;

"II. Las acciones emergentes de combate a epidemias;

"III. Las acciones emergentes de auxilio en desastres;

"IV. Las facultades y obligaciones de la persona Titular del Poder Ejecutivo del

"Estado establecidas en los artículos 90 y 91 de la Constitución Local, y

"V. La Seguridad Pública."

La mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno determinaron **invalidar la totalidad** del precepto mencionado, porque si bien el derecho a la consulta se puede limitar cuando un derecho o interés estatal resulte de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad, lo cierto es que tales casos concretos no pueden establecerse de manera previa.

Al respecto, comparto las razones para declarar la referida invalidez puesto que no puede hacerse una aseveración general de los casos en que se restrinjan derechos humanos, pues diversas situaciones en que se protege un derecho implican también la restricción a otro derecho.

En ese sentido, considero que el mencionado vicio lo contienen únicamente las fracciones I, IV y V del artículo 13 de la ley reclamada, porque contienen una redacción demasiado amplia e imprecisa, como son la restricción de los derechos humanos; las facultades y obligaciones constitucionales de la persona titular del Ejecutivo Estatal, así como la seguridad pública. Disposiciones que dejan la puerta abierta a la incertidumbre jurídica.

Sin embargo, **no comparto** la invalidez de las fracciones II y III del artículo 13 analizado, puesto que aborda casos muy concretos y que considero razonables, como son las acciones emergentes "*de combate a epidemias*" y "*de auxilio en desastres*".

Situaciones que, desde mi punto de vista, justifican descartar cualquier negociación o consulta con la población indígena y afromexicana del Estado de Quintana Roo, pues se refiere a las medidas que se requieran adoptar, las cuales, por regla general, son de naturaleza urgente y de auxilio inmediato a la población.

Estas razones sostienen mi voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. 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.

IV. LEGISLACIÓN EN MATERIA PENAL. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMPARTEN CON LA FEDERACIÓN LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DICHA MATERIA, CON EXCEPCIÓN DE LAS MATERIAS ESPECÍFICAS RESERVADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA EXPEDIR LEYES GENERALES QUE ESTABLEZCAN LOS TIPOS PENALES Y LAS SANCIONES EN DICHA MATERIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. DELITO DE TORTURA, TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE ESE DELITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY PARA PREVENIR LA TORTURA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VII. DELITO DE TORTURA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO LOCAL HAYA DEFINIDO LO QUE DEBE ENTENDER-

SE POR TORTURA PARA EFECTOS DE LA LEY PARA PREVENIR ESE DELITO EN LA ENTIDAD, ACUDIENDO AL TIPO PENAL RELATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 329 DEL CÓDIGO PENAL LOCAL, IMPLICA UNA INVASIÓN A LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY PARA PREVENIR LA TORTURA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY PARA PREVENIR LA TORTURA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS PARA QUE, EN LOS CASOS CONCRETOS, SEAN APLICABLES LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA, AL ENCONTRARSE VICIADOS LOS PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE HUBIERA APLICADO LA NORMATIVA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY PARA PREVENIR LA TORTURA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY PARA PREVENIR LA TORTURA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE FEBRERO DE 2024. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	5

II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se tienen por impugnado el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.	6
III.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno.	7
IV.	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No se hacen valer causas de improcedencia, ni de oficio se advierte que se actualice alguna.	11
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	Criterio jurídico o *ratio decidendi*: A partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio de dos mil quince, las entidades federativas dejaron de tener competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de tortura, y, si bien tienen facultades para legislar en otras cuestiones relativas a dicho delito, tendrán que estar a lo que disponga la Ley General correspondiente. Se declara la invalidez del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.	13
VII.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se declara la invalidez del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.	21
	Extensión de efectos	No se realiza invalidez por extensión de efectos.	21

	Retroactividad	La invalidez del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, se retrotrae al diez de septiembre de dos mil veintidós, es decir, a la fecha en que entró en vigor.	21
	Otros lineamientos	Los procesos penales iniciados con fundamento en la norma invalidada se encuentran viciados desde su origen, por lo que en cada uno de ellos se deberá reponer el procedimiento y aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes vigente al momento de la comisión de los hechos por los que se hubiera iniciado el proceso. Este Pleno advierte que ello no vulnera el principio *non bis in ídem,* que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firma e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.	22
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.	22
	Notificaciones	Se ordena notificar al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de San Luis Potosí. Asimismo, se deberá notificar al Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y al de Apelación del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y	22

		a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en esa Entidad Federativa.	
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el DECRETO 0377, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos retroactivos** al diez de septiembre de dos mil veintidós a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria. TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.	24

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **doce de febrero de dos mil veinticuatro,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 138/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí,

reformado mediante Decreto 0377, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Por escrito presentado el diez de octubre de dos mil veintidós[1] en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registrado el once siguiente en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de quien se ostentó como su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de lo siguiente:

"Artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0377 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 09 de septiembre de 2022 ..."

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó en su único concepto de invalidez, en síntesis, lo siguiente:

• Señala que con la reforma al artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, si bien el Congreso local pretendió dar certidumbre jurídica a los destinatarios de la norma al remitir al artículo 329 del Código Penal local que efectivamente regula el delito de tortura, ya que el texto previo aludía al delito de encubrimiento previsto en el artículo 282 de la misma codificación, considera que con ello se extralimitó en sus facultades al legislar sobre una materia que fue conferida expresamente al Congreso de la Unión por virtud de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General de la República, es decir, para regular lo atinente a la tipificación del delito de tortura y las penas aplicables.

• Dice que ciertamente el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí no contiene propiamente la descripción típica del delito

[1] Fojas 1 a 15 del expediente.

de tortura ni las sanciones aplicables, sin embargo, es innegable que tal disposición se dota de contenido por la disposición a la que remite, en este caso, al artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, ya que establece cuáles son las normas aplicables en la entidad para conocer la tipicidad y punibilidad de la tortura.

• Expone que al remitir el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí al diverso 329 del Código Penal local para establecer el tipo penal y las sanciones del delito de tortura, desconoce la tipificación del delito y las penas respectivas que establece la Ley General en la materia. Por ende, cuando en la entidad se cometa algún acto de tortura, por disposición de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, la tipificación y sanción correspondiente será la contenida en el Código Penal local, lo que contradice el objeto del Poder Reformador de homogeneizar el delito de tortura y sus sanciones, ya que lo regulado en la codificación penal de la entidad federativa no es compatible con las previsiones de la Ley General.

• Reitera que el problema de la norma impugnada no solo se surte por generar una doble regulación en la materia, pues de origen, el Congreso local se extralimitó en sus facultades al legislar sobre una materia que fue conferida expresamente al Congreso de la Unión, esto es, el establecimiento de los tipos penales y sanciones inherentes a la tortura. Por ende, no es válido que el ordenamiento impugnado remita a una ley distinta a la Ley General expedida por mandato constitucional para ser el único cuerpo legal que prevea tales cuestiones punitivas, lo cual permite la coexistencia de parámetros diferenciados para castigar esas conductas perniciosas.

• Por lo anterior considera que el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí resulta inconstitucional al haberse emitido sin que el legislador tenga una permisión constitucional para ello, transgrediendo en consecuencia el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil veintidós,[2] el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de

[2] A foja 17 del expediente.

la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 138/2022 y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que instruyera el trámite respectivo.

4. La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de veinticinco de octubre de dos mil veintidós,[3] ordenando dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, 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, manifestaran lo que a su respectiva representación corresponda.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** A través del oficio depositado el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós en la oficina de correos de la localidad y recibidas el cinco de diciembre de ese mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, por conducto del Consejero Jurídico de esa entidad federativa, rindió el informe que le fue requerido.[4]

6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** Mediante oficio entregado a través de "mensajería acelerada", recibido el trece de diciembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, por conducto de la Presidenta de la Mesa Directiva de ese órgano legislativo, rindió su respectivo informe.[5]

7. **Pedimentos del Fiscal General de la República y del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

[3] A fojas 20 a 23 del expediente.
[4] A fojas 62 a 73 del expediente.
[5] Fojas 83 a 95 del expediente.

8. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de diez de enero de dos mil veintitrés,[6] la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[7] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[8] en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023,[9] toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el Artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros

---

[6] A foja 149 del expediente.

[7] **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; ...
"**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; ..."

[8] **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."

[9] **Acuerdo General número 1/2023.**
"**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."

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. Del escrito de demanda se advierte que la norma general impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0377, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

12. Cabe señalar que, si bien en el apartado de la demanda denominado "Cuestiones relativas a los efectos", la Comisión accionante solicita que se declare la invalidez del artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, tal petición la formula en el contexto de una extensión de efectos de la invalidez, que, de ser el caso, declare este Tribunal Pleno, siendo evidente que no controvierte esa norma general por vicios propios, por lo que no será motivo de estudio.

13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

III. 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.

15. En este caso la acción es **oportuna.**

16. El artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, fue reformado mediante Decreto 0377, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo para promover la demanda transcurrió del **sábado diez de septiembre al domingo nueve de octubre de dos mil veintidós.**[10]

17. En este caso, consta que la demanda y sus anexos se presentaron el **lunes diez de octubre de dos mil veintidós** en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue habilitado para recibir todas las promociones de carácter jurisdiccional, según lo ordenado en el artículo Décimo Sexto, fracción I, en relación con el artículo Décimo Noveno del Acuerdo General de Administración II/2020 del Presidente de este Alto Tribunal,[11] por lo que la demanda se presentó dentro del plazo previsto en la Ley Reglamentaria, es decir, el día hábil inmediato siguiente al de su conclusión,[12] lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

[10] En términos del artículo 2 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los días domingos son considerados inhábiles.

[11] **Acuerdo General de Administración II/2020.**

"**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.** Las medidas de protección a la salud que se implementarán en la Suprema Corte son las siguientes:

"**I.** Implementación del Buzón Judicial Automatizado, ubicado en el edificio Sede, para la recepción de documentos dirigidos a áreas jurisdiccionales y administrativas; ..."

"**ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.** El Buzón Judicial Automatizado ubicado en el edificio Sede de la Suprema Corte recibirá todas las promociones de carácter jurisdiccional, el cual funcionará de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas para promociones ordinarias, y de las 15:00 a las 24:00 horas para promociones de término.

"Los promoventes presentarán directamente las promociones, incluyendo, en su caso, los anexos, en los buzones instalados para tal efecto; deberán sellar la carátula o primera hoja con el reloj checador que se encuentra en los buzones, y generar el acuse con dicho dispositivo.

"Queda bajo la responsabilidad exclusiva de los promoventes la verificación de que los documentos que depositen en los buzones estén contenidos en sobre u otro empaque similar, debidamente firmados, integrados y dirigidos al órgano jurisdiccional que corresponda.

"En el caso de que el promovente presente un documento en el buzón y no lo selle con el reloj checador, se tendrá por presentado hasta en el momento que se abra el paquete y sea razonado por el personal competente de la Suprema Corte. Si el escrito carece de firma autógrafa, dicha situación se hará constar en el razonamiento que corresponda para los efectos legales a que haya lugar.

"El Buzón Judicial Automatizado también recibirá la documentación dirigida a los órganos y áreas administrativos ubicados en el edificio Sede, para lo cual los promoventes se sujetarán a lo previsto en este artículo."

[12] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

SEPTIEMBRE DE 2022						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	**9**[13]	**10**[14]
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

OCTUBRE DE 2022						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9[15]	**10**[16]	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

IV. LEGITIMACIÓN

18. La acción fue promovida por parte legitimada.

"**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."

[13] Día de la publicación del Decreto 0377 por el que se reforma el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

[14] Inicio del plazo para presentar la demanda.

[15] Fin del vencimiento del plazo para presentar la demanda.

[16] Fecha de la presentación de la demanda.

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[17] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que estime violatorias de los derechos humanos.

20. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,[18] el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlos. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[19] confiere a la persona que presida esa institución la facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

21. En el caso, la demanda se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

---

[17] **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: ...
"**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; ..."
[18] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**
"**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."
[19] **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
"**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"**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 ..."

lo que acreditó mediante el acuerdo de designación emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República,[20] en contra del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0377, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós, por estimar que vulnera el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

22. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser promovida la presente acción de inconstitucionalidad por un ente legitimado para ello, a través de quien legalmente lo representa.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

24. No es obstáculo para entrar al estudio de fondo que el veintitrés de junio de dos mil veintitrés se haya publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el Decreto 0779, por virtud del cual, a partir del veinticuatro de junio de esa misma anualidad, se derogó la parte Especial del Título Décimo Sexto, el Capítulo VII y los dispositivos 329, 330, 331, 332 y 333 del Código Penal del Estado, relativos al delito de tortura y sus diversas hipótesis.

25. Ello es así, pues si bien tal derogación implica un cambio en el sentido normativo del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, pues éste remite al hoy derogado artículo 329 del Código Penal de esa entidad federativa para establecer qué se entiende por el delito de tortura y cuáles son sus sanciones para efectos de ese ordenamiento, al tratarse de una disposición de naturaleza penal los efectos de una posible declaración de invalidez podrían retrotraerse desde el momento en que entró en vigor el artículo

[20] Foja 13 del expediente.

impugnado según lo dispuesto en los artículos 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[21] y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia.[22] Al respecto es conducente la tesis **P. IV/2014 (10a.),** de rubro: "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."[23]

---

[21] **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:
"...
"III. ...
"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. ..."

[22] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**
"**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 en esta materia."

[23] **Tesis P. IV/2014 (10a.),** de texto: "Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, 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 todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227, registro digital 2005882.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en el criterio del cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con reservas en el criterio del cambio del sentido normativo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con reservas en el criterio del cambio del sentido normativo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

27. **Criterio jurídico o *ratio decidendi.*** A partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio de dos mil quince, las entidades federativas dejaron de tener competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de tortura, y, si bien tienen facultades para legislar en otras cuestiones relativas a dicho delito, tendrán que estar a lo que disponga la Ley General correspondiente.

28. En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en síntesis, que la reforma al artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues al establecer que el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal de San Luis Potosí, transgredió lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se otorga al Congreso de la Unión la facultad de establecer los tipos penales y las sanciones del delito de tortura a través de la Ley General correspondiente.

29. Dado que existen diferencias en la definición del delito de tortura y las sanciones previstas en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, con respecto a las establecidas en el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que la disposición impugnada causa inseguridad jurídica a los destinatarios de la norma al no poder saber cuál será la norma aplicable para definir el delito de tortura en el Estado de San Luis Potosí.

30. El concepto de invalidez es **fundado.**

31. El artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0377, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós, señala lo siguiente:

Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí."

32. Corresponde a este Pleno determinar si la norma impugnada es constitucional. Para ello, se retomarán los precedentes de esta Suprema Corte respecto del sistema de distribución competencial en materia de tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

33. En la acción de inconstitucionalidad 57/2018[24] se dijo que, si bien en principio las entidades federativas tienen facultad para legislar en materia penal –facultad que comparten con la Federación–, existen materias específicas reservadas al Congreso de la Unión. Conforme al artículo 73, fracción XXI, constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes generales en las que establezca los contenidos mínimos respecto de ciertos tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre Federación y entidades federativas.[25]

[24] Acción de inconstitucionalidad 57/2018. Párrafo 18.
[25] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"…
"XXI. Para expedir:
"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.
"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

34. El diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se modificó el sistema de distribución competencial en materia de tortura. Se reservó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

35. Esta reforma, al asignar dicha facultad legislativa de manera exclusiva al Congreso de la Unión, tuvo como finalidad homologar –como mínimo– los tipos penales de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes y las sanciones correspondientes, además de establecer otras previsiones propias en la materia –como las medidas cautelares o de atención a las víctimas de esos delitos–, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno –en relación con la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la Ley General–.

36. Ante el reconocimiento de la gravedad de la tortura, en la Constitución Federal se determinó que debe ser el Congreso de la Unión quien, en uso de su facultad exclusiva, se encargue de que la tipificación de este delito quede nítida e indudablemente separada de otras conductas ilícitas, de manera que refuerce la prohibición absoluta de la tortura; evite la impunidad de quienes la cometan; impida la imposición de penas menores a actos constitutivos de tortura; facilite el registro de los casos de tortura; no obstaculice la identificación tanto de parte del Estado como de las víctimas de los actos violatorios que están absolutamente prohibidos y garantice la satisfacción de los derechos fundamentales de

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;
"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.
"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.
"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;"

las víctimas de esta grave violación de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación.

37. Este Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016,[26] así como la acción de inconstitucionalidad 109/2015,[27] sostuvo que el sistema competencial establecido en el artículo 73 constitucional impide a las entidades legislar en materia de tortura. La facultad de regular el tipo penal de tortura –la tipificación y sanción de esta conducta– corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Consideraciones que el Tribunal Pleno reiteró al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2018 y su acumulada 17/2018.[28]

38. El veintiséis de junio de dos mil diecisiete se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor al día siguiente. Este ordenamiento, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, estableció los tipos penales y sus sanciones.[29] En su ca-

[26] Acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016. Páginas 122 a 138.
[27] Acción de inconstitucionalidad 109/2015. Páginas 25 a 29.
[28] Acción de Inconstitucionalidad 15/2018 y su acumulada 17/2018. Páginas 31 a 40.
[29] **Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.**
"**Artículo 24.** Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:
"I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;
"II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o
"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."
"**Artículo 25.** También comete el delito de tortura el particular que:
"I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un Servidor Público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o
"II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."
"**Artículo 26.** Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al Servidor Público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente Ley.

pítulo segundo, la Ley General distribuye la competencia de las autoridades; establece los supuestos en los que las autoridades federales deben estar a cargo de la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esa ley. El ordenamiento dispone que en los casos no contemplados serán las autoridades del fuero común quienes deban conocer y resolver sobre los delitos.

39. Así, de la ley no deriva una obligación para las entidades federativas de incorporar esos delitos en sus códigos penales. El Congreso de la Unión es el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

40. Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, fue reformado mediante el Decreto 0377, para establecer que, para efectos de ese ordenamiento, debe entenderse por tortura lo previsto en el artículo 329 del Código Penal de esa entidad federativa (derogado a partir del veinticuatro de junio de dos mil veintitrés). Para mayor claridad se transcribe el texto de este último precepto:

Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 329. Comete el delito de tortura, el servidor público que con motivo de sus funciones, por sí o valiéndose de otro, intencionalmente ejerza violencia sobre una persona, ya sea para obtener información o que constituya una forma ilícita de investigación.

"Este delito se sancionará con una pena de dos a diez años de prisión, sanción pecuniaria de doscientos a mil días del valor de la unidad de medida y actualización; inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o

"Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.
"Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de Servidor Público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad."

comisión públicos, por dos tantos del mismo tiempo de duración de la pena privativa de libertad impuesta; y la reparación del daño."

41. La Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí se integra por trece artículos que se desglosan en tres capítulos. En el Capítulo I, denominado "Disposiciones generales", se establece la obligación del Ministerio Público de iniciar de oficio las averiguaciones que correspondan en caso de tener conocimiento o razones fundadas de que se cometió tortura. Del mismo modo, se impone la obligación para la autoridad jurisdiccional de dar vista de inmediato a la autoridad ministerial, cuando tenga conocimiento o razones fundadas de que se cometió tortura. Finalmente, se establece el régimen de supletoriedad aplicable a ese ordenamiento.

42. En el Capítulo II, denominado "De la prevención de la tortura", se establece una serie de mandatos a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la Fiscalía General, a la Secretaría de Educación y Gobierno, a la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno, todas del Estado de San Luis Potosí, para implementar diversos programas y acciones para prevenir la comisión de la tortura. También se ordena que cualquier persona que se presuma haber sido víctima de ese delito, debe ser reconocida por un médico legista o por el médico que elija la víctima que se encuentre inscrito en el Registro Estatal de Peritos.

43. Finalmente, en su Capítulo III, denominado "De la reparación de daño", se dispone que el responsable del delito de tortura estará obligado a cubrir los gastos legales, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, que haya erogado la víctima o sus familiares como consecuencia del delito de tortura en los términos de los Códigos, Penal Federal, Penal del Estado de San Luis Potosí, Nacional de Procedimientos Penales, así como la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

44. Se advierte, entonces, que la definición del delito de tortura es esencial para determinar el sentido y alcance de las disposiciones de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

45. En este caso, el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí fue reformado el nueve de septiembre de dos mil veintidós, para establecer que, para efectos de ese ordenamiento, debería entenderse por tortura el tipo penal previsto en el artículo 329 del Código Penal de esa entidad federativa (derogado a partir del veinticuatro de junio de dos mil veintitrés).

46. Es evidente que la reforma al artículo impugnado fue realizada por el Congreso del Estado de San Luis Potosí con posteridad al once de julio de dos mil quince, fecha a partir de la cual las entidades federativas dejaron de tener competencia para definir el tipo penal de tortura y sus sanciones, pues a partir de ese día sólo el Congreso de la Unión tiene atribuciones para legislar al respecto a través de la Ley General de la materia, la cual se publicó el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, es decir, con antelación a la entrada en vigor de la reforma al artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

47. En este caso, la inconstitucionalidad del artículo impugnado deriva del hecho de que el Congreso local definió lo que debe entenderse por tortura para efectos de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, acudiendo al tipo penal que se refiere a ese delito previsto en el artículo 329 del Código Penal de esa entidad federativa, a pesar de que la atribución para establecer los elementos típicos de ese delito y sus sanciones, corresponden en exclusiva al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48. En vista de lo razonado, se declara la **invalidez** del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformada mediante el Decreto 0377, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

49. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con reservas.

Precedentes citados en este apartado: acción de inconstitucionalidad 57/2018; acción de inconstitucionalidad 25/2016 y acumuladas 27/2016 y 28/2016; acción de inconstitucionalidad 109/2015; acción de inconstitucionalidad 15/2018 y acumulada 17/2018.

VII. EFECTOS

50. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen 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 producirán sus efectos.

51. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformada mediante el Decreto 0377, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

52. **Extensión de efectos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó que se extendiera la invalidez al artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

53. No pasa inadvertido que el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí adolecía del mismo vicio que el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura de esa entidad federativa, pues su texto fue reformado mediante sendos decretos publicados el once de abril y el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, en cuanto a las sanciones aplicables al delito de tortura, es decir, cuando el legislador local era incompetente para establecer tipos penales y sanciones en relación con ese delito.

54. A pesar de ello, no se considera procedente extender los efectos de la invalidez decretada en esta sentencia al citado artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, pues es un hecho notorio que mediante Decreto 0779 tal precepto quedó derogado a partir del veinticuatro de junio de esa misma anualidad.

55. **Retroactividad.** La declaración de invalidez surtirá efectos de manera **retroactiva** a partir de la fecha en que entró en vigor el Decreto 0377, por el que se reformó el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, es decir, el diez de septiembre de dos mil veintidós, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal.

56. **Otros lineamientos.** Cabe precisar que los procesos penales con fundamento en la norma invalidada se encuentran viciados desde su origen, por lo que en cada uno de ellos se deberá reponer el procedimiento y aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes vigente al momento de la comisión de los hechos por los que se hubiere iniciado el proceso. Este Pleno advierte que ello no vulnera el principio *non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.[30]

57. **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 resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

58. **Notificaciones.** Para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse esta resolución al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de San Luis Potosí. Asimismo, se deberá notificar al Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y al de Apelación del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en esa entidad federativa.

59. Respecto de no extender la invalidez al artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, las consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores

[30] Similares efectos se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 57/2018, resuelta en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte.

Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por la invalidez adicional a los artículos 3 y 13 de la ley cuestionada, Pardo Rebolledo con precisiones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales por la invalidez adicional al artículo 13 de la ley cuestionada y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

VIII. DECISIÓN

60. Por lo antes expuesto y fundado, 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 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el DECRETO 0377, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos retroactivos** al diez de septiembre de dos mil veintidós a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 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, Batres Guadarrama, Ríos

Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado I, relativo a la competencia.

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado II, relativo a la precisión de las normas reclamadas. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena 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 con reservas en el criterio del cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con reservas en el criterio del cambio del sentido normativo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con reservas en el criterio del cambio del sentido normativo, respecto de los apartados III, IV y V relativos, respectivamente, 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 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con precisiones y apartándose de los párrafos 27 y 46, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con reservas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por la invalidez adicional a los artículos 3 y 13 de la ley cuestionada, Pardo Rebolledo con precisiones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) no extender la invalidez decretada al artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí. Los señores Minis-

tros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales por la invalidez adicional al artículo 13 de la ley cuestionada y separándose del párrafo 56 del proyecto original y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del párrafo 55 del proyecto original, Pardo Rebolledo con precisiones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat separándose de los párrafos 30 y 49 del proyecto original, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al diez de septiembre de dos mil veintidós, 3) determinar que los procesos penales con fundamento en la norma invalidada se encuentran viciados desde su origen, por lo que, en cada caso, se deberá reponer el procedimiento y aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, vigente al momento de la comisión de los hechos por los que se hubiere iniciado el proceso sin que ello no vulnera el principio non bis in idem, 4) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí y 5) determinar que, para el eficaz cumplimiento de este fallo, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí, al Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y al de Apelación del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa, con residencia en San Luis Potosí y Ciudad Valles. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

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 Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, 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: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 1 de julio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 138/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de febrero de dos mil veinticuatro.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, formulo este voto para precisar que, a mi parecer, los efectos debían extenderse al diverso 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

El artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí invalidado remitía al numeral 329 del Código Penal de esa entidad federativa para configurar elementos típicos del delito de tortura y sus sanciones. Si bien es cierto que dicho precepto fue derogado a partir del veinticuatro de junio de dos mil veintitrés, al tratarse de una disposición de naturaleza penal, pudo tener efectos en procesos penales iniciados con anterioridad. Los efectos de una posible declaración de invalidez podrían retrotraerse desde el momento en que entró en vigor.

En mi opinión, la extensión de efectos responde a que existen diferencias en la definición del delito de tortura y las sanciones previstas en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, con respecto a las establecidas en el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí tal y como se observa en la siguiente tabla:

Artículos 24, 25 y 26 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí
"**Artículo 24.** Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin: "I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona; "II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o "III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo. "**Artículo 25.** También comete el delito de tortura el particular que: "I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un Servidor Público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o "II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior. "**Artículo 26.** Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al Servidor Público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente Ley. "Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se le impondrá	"**Artículo 329.** Comete el delito de tortura, el servidor público que con motivo de sus funciones, por sí o valiéndose de otro, intencionalmente ejerza violencia sobre una persona, ya sea para obtener información o que constituya una forma ilícita de investigación. "Este delito se sancionará con una pena de dos a diez años de prisión, sanción pecuniaria de doscientos a mil días del valor de la unidad de medida y actualización; inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por dos tantos del mismo tiempo de duración de la pena privativa de libertad impuesta; y la reparación del daño."

una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa. "Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de Servidor Público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad."	

Luego, no bastaba eliminar el artículo de la ley local que remite al código penal local para invalidar el sistema estatal de definición típica y aplicación de sanciones, pues se trata de normas complementarias. Estas normas, consideradas en conjunto, violan la reserva de ley prevista para el delito de tortura.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 138/2022.

En la sesión celebrada el doce de febrero de dos mil veinticuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí,[1] reformado mediante decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad el nueve de septiembre de dos mil veintidós, que remite al diverso 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí,[2] donde está la tipificación del delito de tortura (que desde dos mil diecisiete no es materia de legislativa disponible para los Congresos locales).

[1] **Artículo 2o.** Para los efectos de la presente Ley, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí."

[2] "**Artículo 329.** Comete el delito de tortura, el servidor público que, con motivo de sus funciones, por sí o valiéndose de otro, intencionalmente ejerza violencia sobre una persona, ya sea para obtener información o que constituya una forma ilícita de investigación.

"Este delito se sancionará con una pena de dos a diez años de prisión, sanción pecuniaria de doscientos a mil días del valor de la unidad de medida y actualización; inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por dos tantos del mismo tiempo de duración de la pena privativa de libertad impuesta; y la reparación del daño."

El Pleno declaró la invalidez del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí (no así del diverso 329 del Código Penal local), y lo hizo bajo el argumento de que regula una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión.

Coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la falta de competencia del Congreso del Estado de San Luis Potosí. No obstante, considero relevante dejar en claro el momento preciso en que dejaron de tener competencia las entidades federativas para regular esta cuestión.

Es importante no perder de vista que en la reforma de julio de dos mil quince al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política del país, se determinó que la materia que aquí nos ocupa se regularía por una legislación general que emitiría el Congreso de la Unión y que, hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados en estas cuestiones estaría vigente. Tal legislación única se emitió el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, de manera que, para el nueve de septiembre de dos mil veintidós (que fue cuando en el Estado de San Luis Potosí se emitió la norma que aquí se impugna) el Congreso local ya no tenía competencia para hacerlo.[3]

Entre las consideraciones de la sentencia se indica que las entidades federativas dejaron de tener competencia para legislar en materia de tortura a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, lo cual no comparto porque el régimen transitorio de esa reforma claramente señala en qué momento les sería retirada esa competencia a los Congresos locales (al emitirse la ley general de la materia, y eso sucedió hasta dos mil diecisiete).

En efecto, esta precisión, motivo de mi concurrencia en las consideraciones, tiene asidero en la lectura textual de los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma al numeral 73, fracción XXI, inciso a), constitucional:

"**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá **expedir** la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

[3] La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el **veintiséis de junio de dos mil diecisiete** y entró en vigor el día siguiente.

"**TERCERO.** La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las **entidades federativas** y de la Federación, **continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior.** Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

(énfasis añadido)

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir la "legislación general" en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mientras tal legislación no se emitiera, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de los Estados en este tema, situación que es necesario precisar para evitar caer en incertidumbre y con ello, en falta de seguridad jurídica.

La competencia de los Congresos locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación general emitida por el Congreso de la Unión, el veintisiete de junio de dos mil diecisiete y no antes. Siendo así, la legislación de las entidades federativas se mantenía en vigor, lo cual significa que podía modificarse lo que tuvieran legislado en esta materia, a fin de mantener al día sus leyes, pero solamente mientras no se expidiera la ley general. En este caso, para cuando el Estado de San Luis Potosí reformó su legislación al respecto, ya no tenía competencia para hacerlo.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la Ley General entró en vigor cinco años tres meses antes de la publicación de la norma local impugnada, por lo que, en atención a los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma constitucional en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la legislatura del Estado de San Luis Potosí ya carecía de competencia desde hacía un lustro.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 138/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de febrero de dos mil veinticuatro.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 377 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

En el caso, la promovente impugnó el precepto señalado porque consideró que el Congreso local no tenía competencia para regular la tipificación del delito de tortura y las penas aplicables, en atención a la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución.

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideró que sólo debía tenerse por impugnado el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, y excluyó de la litis al diverso 329 del Código Penal de esa entidad federativa al estimar que esta última no fue controvertida por vicios propios.

También se resolvió declarar la invalidez únicamente del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, sin extender los efectos al artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí debido a que fue derogado durante la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad.

En la discusión del asunto, yo voté en contra de estas decisiones y anuncié el presente voto particular por lo siguiente.

No compartí la decisión de tener únicamente como norma impugnada al artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

A mi juicio, de un análisis integral de la demanda, puede entenderse que la CNDH también cuestiona la constitucionalidad del artículo 329 del Código Penal local por vicios propios, al margen de que haya solicitado su invalidez por extensión.

Por ello, con fundamento en los artículos 39 y 59 de la Ley Reglamentaria de la materia,[1] considero que también debió incluirse en la precisión de las

[1] "**Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

normas impugnadas al artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

Sin que sea obstáculo que el decreto que reformó el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, no cambió o modificó al diverso 329 del Código Penal local, pues conforme a mi criterio formal de nuevo acto legislativo, al haberse reiterado que debe acudirse a este numeral para conocer la definición del tipo penal y sus sanciones, el legislador reafirmó su vigencia en la entidad federativa y ello es suficiente para considerarlo parte del procedimiento legislativo.[2]

En congruencia con lo anterior, voté en contra de los apartados de estudio de fondo y efectos, porque considero que también debió declararse la invalidez directa del artículo 329 del Código Penal de San Luis Potosí, al haberse emitido cuando el Poder Legislativo local ya no tenía competencia para ello.

Parto de la premisa de que, a partir de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, los Estados perdieron la competencia para legislar en materia de tortura.

A partir de ese momento y hasta que entró en vigor la Ley General de la materia,[3] los Estados podían seguir aplicando los tipos penales de tortura locales, pero no modificarlos.

Sin embargo, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, modificó –*sin facultades*– el artículo 329 de su Código Penal, mediante decretos de diez de abril y diecinueve de julio de dos mil diecisiete. Por lo tanto, a mi juicio, el vicio de invalidez del artículo 329, se actualizó desde el diez de abril de dos mil diecisiete, ya que en esa fecha los Congresos locales ya no tenían competencia para legislar en la materia de tortura.

"**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."

[2] Esta postura, se refuerza con el propio texto del artículo 2o. que sí se tuvo como norma impugnada, pues en realidad lo que hace es afirmar la vigencia del delito de tortura (establecido en el artículo 329 en comento) en el Estado de San Luis Potosí, en la medida que establece que "*el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.*"

[3] 27 de junio de 2017.

Además, al tratarse de una norma penal, los efectos de la invalidez del artículo 329 del Código Penal local, debieran retrotraerse al momento de la entrada en vigor del decreto de diez de abril de dos mil diecisiete.

Lo anterior, con independencia de que el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí quedó derogado a partir del veinticuatro de junio de dos mil veintitrés, dado que, en el caso, no se actualiza la cesación de efectos por la posibilidad de dar efectos retroactivos a los procesos en que se haya aplicado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2024.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA CUENTA CON FACULTADES PARA PROMOVERLA AL PARTICIPAR DE LA NATURALEZA DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, AUTORIZADA POR SU PLENO, PUEDE PROMOVERLA EN NOMBRE DE DICHO ÓRGANO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESTE ÓRGANO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS INNECESARIO DE LA LEGITIMACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, AL HABER CONTESTADO LA DEMANDA DE MANERA EXTEMPORÁNEA.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PARA IMPUGNAR POR ESTA VÍA EL "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021, AL CONSIDERAR QUE INVADE SUS COMPETENCIAS.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS DE FONDO PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA DETERMINAR LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. NO TODAS LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES SON DIGNAS DE INVALIDAR UN DECRETO LEGISLATIVO, EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL Y BAJO LA PREMISA DE QUE NO TODAS LAS REPOSICIONES DEL PROCEDIMIENTO IMPLICARÍAN UN CAMBIO SUSTANCIAL EN LA VOLUNTAD PARLAMENTARIA EXPRESADA.

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO SE TRATE DE LEYES QUE NO REGULAN EN ESPECÍFICO LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE COMUNIDADES, PUEBLOS O PERSONAS INDÍGENAS, LA FALTA DE CONSULTA

PREVIA NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY O DECRETO RESPECTIVO, SINO SOLAMENTE DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS QUE PUDIERAN INCIDIR EN ESOS INTERESES Y/O DERECHOS.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS SOSTENIDOS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN RELACIÓN CON LAS VIOLACIONES INVALIDANTES Y NO INVALIDANTES, HA TENDIDO A SU FLEXIBILIZACIÓN, 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 Y EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS SESIONES.

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA DISPENSA DE LOS TRÁMITES REGLAMENTARIOS ES JUSTIFICABLE Y SU VALIDEZ SE CONDICIONA A LA SATISFACCIÓN DE UN ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN APROPIADO A LA IMPORTANCIA DE DICHA DISPENSA, LA QUE DEBE GRADUARSE EN FUNCIÓN DE LA POSICIÓN DE LAS MINORÍAS LEGISLATIVAS.

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL ANÁLISIS DE LA MOTIVACIÓN DE LA DISPENSA LEGISLATIVA DEBE SER CUALITATIVO Y EXIGE CONSTATAR QUE EL LEGISLADOR HAYA OFRECIDO RAZONES OBJETIVAS PARA TAL EFECTO.

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL VICIO DE MOTIVACIÓN EN LA DISPENSA DEL TRÁMITE RESPECTIVO NO PUEDE SUBSANARSE A TRAVÉS DE SU CONVALIDACIÓN POR LA UNANIMIDAD O MAYORÍA LEGISLATIVA.

XVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS.

XVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CALIFICAR SI LOS MOTIVOS QUE

RESPALDAN UNA CONDICIÓN DE URGENCIA PARA DISPENSAR LOS TRÁMITES REGLAMENTARIOS SON CORRECTOS O INCORRECTOS, EN TANTO QUE DICHA DECISIÓN COMPETE, EN PRINCIPIO, AL PROPIO ÓRGANO LEGISLATIVO.

XIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL MODELO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO Y EL PRINCIPIO BICAMERAL EN EL PODER LEGISLATIVO OBSTACULIZAN LA FORMACIÓN APRESURADA DE MAYORÍAS LEGISLATIVAS Y FOMENTAN LA CONSIDERACIÓN DE LA PLURALIDAD DE INTERESES.

XX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LOS REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE SENADORES Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS CONSTITUYEN UNA ESPECIE DE EXTENSIÓN DE LO ORDENADO EN EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y, POR ELLO, REVISTEN UNA IMPORTANCIA RELEVANTE SIMILAR A LA DE LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA DEL REGLAMENTO GENERAL.

XXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA OBLIGACIÓN DE QUE EN LOS REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE SENADORES Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS SE PREVEA LA FORMA, LOS INTERVALOS Y EL MODO DE PROCEDER EN LAS DISCUSIONES Y VOTACIONES QUE SE SUSCITEN DURANTE EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RESPECTIVO, PRETENDE EVITAR EL CONTROL ARBITRARIO DE LA AGENDA PARLAMENTARIA POR PARTE DE LAS MAYORÍAS.

XXII. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.

XXIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PARA DETERMINAR SI SU VIOLACIÓN TIENE POTENCIAL INVALIDANTE, SIEMPRE DEBE EVALUARSE EN SU INTEGRIDAD, ASÍ COMO LA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN.

XXIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. DADO QUE SU REGULACIÓN RARAMENTE ES ÚNICA E INVARIABLE, LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE

LOS ESTÁNDARES PARA SU VALIDEZ DEBE HACERSE ATENDIENDO A LAS PARTICULARIDADES DE CADA CASO CONCRETO.

XXV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. REGLAS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA CREACIÓN DE LEYES O DECRETOS FEDERALES.

XXVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. REGLAS ESPECÍFICAS QUE RIGEN SUS DISTINTAS ETAPAS PARA LOS CASOS EN QUE LA CÁMARA DE SENADORES ACTÚA COMO CÁMARA DE ORIGEN Y LA DE DIPUTADOS COMO REVISORA.

XXVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SU SOLA RAPIDEZ O LENTITUD NO PODRÍA IMPLICAR POR SÍ MISMA UNA VIOLACIÓN OBJETIVA A LOS PRINCIPIOS QUE LO RIGEN, NI MENOS SER SUFICIENTE MOTIVO PARA INVALIDARLO.

XXVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL ANUNCIO DE LA INICIATIVA EN SESIÓN PLENARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES CON UN ERROR FORMAL, CONSISTENTE EN LA DENOMINACIÓN PARCIAL DEL PROYECTO DE LEY, CONSTITUYE UN VICIO PROCEDIMENTAL CON POTENCIAL INCIDENCIA EN EL DERECHO DE LOS LEGISLADORES PARA CUESTIONAR EL TURNO DETERMINADO POR LA PRESIDENCIA.

XXIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA ENTREGA FÍSICA DEL OFICIO DIRIGIDO A LA COMISIÓN COORDINADORA, VARIOS DÍAS DESPUÉS DE QUE LA INICIATIVA SE TURNARA EN SESIÓN PLENARIA, NO CONSTITUYE UNA FALTA GRAVE AL PROCEDIMIENTO, AUN CUANDO LA INICIATIVA NO FUERA TURNADA ELECTRÓNICAMENTE, DE FORMA PREVIA A DICHA ENTREGA FÍSICA.

XXX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN A LA QUE ORIGINALMENTE SE TURNÓ LA INICIATIVA LO HAYA HECHO DEL CONOCIMIENTO DE SUS INTEGRANTES PARA RECABAR SUS COMENTARIOS Y PROPUESTAS, CON LA FINALIDAD DE PROCEDER A DICTAMINAR, NI QUE LA COMISIÓN HUBIERA REALI-

ZADO ALGÚN TRÁMITE O TRABAJO ORIENTADO AL ESTUDIO DE LA INICIATIVA EN CUESTIÓN.

XXXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SI BIEN EL HECHO DE QUE LA INICIATIVA TURNADA A LA COMISIÓN RESPECTIVA SE DICTAMINE FUERA DEL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE LA RECEPCIÓN DEL TURNO, SIN HABERSE SOLICITADO LA PRÓRROGA RESPECTIVA, SE CONSIDERA POR SÍ MISMO UNA INFRACCIÓN NO GRAVE, PODRÍA TENER OTRAS IMPLICACIONES, VISTO EN SU CONJUNTO CON OTRAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO.

XXXII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL IMPACTO DE QUE NO SE HAYA RESPETADO EL PLAZO PREVISTO EN EL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA PARA EL DICTAMEN DE LAS INICIATIVAS NO SE LIMITA AL RETRASO EN SU ANÁLISIS, SINO QUE TAMBIÉN INFLUYE EN LOS POSIBLES DESTINOS QUE AQUÉLLAS PUDIERON TENER.

XXXIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES, AL DENOMINAR PARCIALMENTE LA LEY DE LA INICIATIVA EN LA RECTIFICACIÓN DEL TURNO, INCURRIÓ EN UN VICIO FORMAL DEL PROCEDIMIENTO.

XXXIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL SECRETARIO TÉCNICO DE UN GRUPO PARLAMENTARIO EN LA CÁMARA DE SENADORES CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA RECTIFICACIÓN DEL TURNO DE UNA INICIATIVA, SI NO EXISTE CONSTANCIA O NORMA QUE AVALE LA REPRESENTACIÓN CORRESPONDIENTE.

XXXV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES EXTEMPORÁNEA LA SOLICITUD DE RECTIFICACIÓN DEL TURNO DE UNA INICIATIVA SI NO SE FORMULA EN LA SIGUIENTE SESIÓN EN QUE SE REALIZÓ EL TURNO RESPECTIVO.

XXXVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES ESTÁ AUTORIZADO PARA RECTIFICAR MOTU PROPIO EL TURNO DE LA INICIATIVA QUE HUBIERA

DETERMINADO, SIEMPRE Y CUANDO ELLO OCURRA DURANTE LA MISMA SESIÓN; EN TANTO QUE, CUANDO LA RECTIFICACIÓN OCURRA EN LA SIGUIENTE SESIÓN Y A INSTANCIA DE LOS INTEGRANTES DE LA JUNTA DIRECTIVA DE UNA COMISIÓN O DE CUALQUIER SENADOR, LA MODIFICACIÓN DEL TURNO SÓLO PUEDE SER AUTORIZADA POR ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA, PREVIA CAUSA JUSTIFICADA.

XXXVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LA RECTIFICACIÓN DEL TURNO DE UNA INICIATIVA SE HAYA REALIZADO SIN OBSERVAR LAS REGLAS CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA TIENE UN IMPACTO RELEVANTE EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA Y DE LAS COMISIONES UNIDAS A LAS QUE LA INICIATIVA FUE INICIALMENTE TURNADA.

XXXVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL SENADO DEL OFICIO POR EL QUE SE INFORMA EL DÍA Y LA HORA EN QUE TENDRÁ LUGAR UNA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS COMISIONES RESPECTIVAS EN LA MODALIDAD A DISTANCIA, SIN INCLUIR LA PROPUESTA DE DICTAMEN, INCUMPLE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 114, NUMERAL 2, Y 193, NUMERAL 1, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

XXXIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA SECRETARÍA TÉCNICA CARECE DE FACULTADES PARA SUSCRIBIR, EN REPRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA, EL OFICIO MEDIANTE EL CUAL SE INFORMA EL DÍA Y LA HORA EN QUE TENDRÁ LUGAR UNA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS COMISIONES UNIDAS.

XL. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA, HAYA CONTADO CON EL ACUERDO DE SU JUNTA DIRECTIVA O DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PARA CONVOCAR A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA, SEA JUSTIFICANDO LA NECESIDAD DE ELLO O A PARTIR DE UNA SOLICITUD DE AL MENOS UNA TERCERA PARTE DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES UNIDAS.

XLI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. TRATÁNDOSE DE COMISIONES UNIDAS, LA CONVOCATORIA A UNA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEBE FORMULARSE PREVIO ACUERDO DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE AMBAS COMISIONES UNIDAS Y A PARTIR DE LA COORDINACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS.

XLII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE CONSTANCIA DE QUE LA CONVOCATORIA A LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS SE HAYA ACOMPAÑADO DE LOS DOCUMENTOS QUE SUSTENTAN EL ORDEN DEL DÍA, COMO LO PREVÉ EL ARTÍCULO 140, NUMERAL 2, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

XLIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA EN AUTOS DE QUE LA CONVOCATORIA A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS SE HAYA REALIZADO MEDIANTE COMUNICACIÓN DIRECTA A SUS INTEGRANTES, COMO LO EXIGE EL ARTÍCULO 140, NUMERAL 2, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

XLIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 186 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, CONFORME AL CUAL, POR UN LADO, EL PROYECTO DE DICTAMEN TIENE QUE SER SOMETIDO A CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA A FIN DE INCORPORAR SUS OBSERVACIONES Y PROPUESTAS Y, POR OTRO, EL PROYECTO DE DICTAMEN DERIVADO DEL ACUERDO DE LOS RESPONSABLES DE SU FORMULACIÓN EN LAS COMISIONES UNIDAS RESPECTIVAS, DEBE DISTRIBUIRSE A TODOS LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES, POR LO MENOS, VEINTICUATRO HORAS ANTES DE LA REUNIÓN EN LA QUE EL PROPIO DICTAMEN DEBA DISCUTIRSE Y VOTARSE.

XLV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DEL ACTA QUE DÉ FE DEL DESARROLLO DE UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS, EN LA QUE SE DISCUTIRÍA EL DICTAMEN RESPECTIVO.

XLVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. TRATÁNDOSE DE UNA REUNIÓN CONJUNTA, RESULTABA INDISPENSABLE QUE LAS DOS JUNTAS DIREC-

TIVAS SE PUSIERAN DE ACUERDO PARA CONVOCAR A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS Y NO SÓLO QUE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN COORDINADORA, CONVOCARA A ELLO A PARTIR DE LA SUPUESTA INSTRUCCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA DE DICHA COMISIÓN.

XLVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE QUE LA COMISIÓN COORDINADORA HAYA CONSULTADO A OTRA COMISIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y MÉTODO DE TRABAJO PARA EL ESTUDIO DEL ASUNTO Y ELABORACIÓN DEL DICTAMEN.

XLVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE QUE LA COMISIÓN COORDINADORA HUBIERA ACORDADO CON LA COMISIÓN OPINANTE EL PLAZO PARA LA EMISIÓN DE LA RESPECTIVA OPINIÓN, SIN QUE ÉSTA HUBIERA ENVIADO DICHO DOCUMENTO A AQUÉLLA ANTES DE LA ELABORACIÓN DEL DICTAMEN RESPECTIVO.

XLIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE QUE LA CONVOCATORIA A UNA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS COMISIONES UNIDAS, EN LA MODALIDAD A DISTANCIA, SE EMITIERA PREVIO ACUERDO DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS COMISIONES Y SE COMUNICARA DIRECTAMENTE A CADA INTEGRANTE.

L. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES CONVENIENTE QUE EN EL ORDEN DEL DÍA DE UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS, SE ALUDA AL EMPATE REGISTRADO EN LA SESIÓN ANTERIOR SOBRE EL RETIRO DE LA INICIATIVA EN CUESTIÓN, PARA ANUNCIAR LA IMPORTANCIA DE LA SESIÓN Y QUE ASISTAN TODOS LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES UNIDAS.

LI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA CONVOCATORIA A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS PARA EL DÍA EN EL QUE TENDRÍA LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA DEL SENADO SIN QUE SE TRATARA DE UN CASO URGENTE O EXCEPCIONAL, INCURRE EN UN VICIO PROCEDIMENTAL.

LII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL EMPATE EN SESIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS, SOBRE EL RETIRO DE UN DICTAMEN, NO ACTUALIZA POR SÍ MISMA Y EN OBVIEDAD UNA CONDICIÓN DE URGENCIA O EXCEPCIONALIDAD PARA CELEBRAR UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE MANERA SIMULTÁNEA A LA SESIÓN DEL PLENO DEL SENADO.

LIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO QUE SE HAYA CONVOCADO A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS PARA EL DÍA EN EL QUE TENDRÍA LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA DEL SENADO, SIN QUE EXISTA EVIDENCIA DE QUE, DE FORMA PREVIA A LA CONVOCATORIA, SE CONTARA CON LA AUTORIZACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA, CONSTITUYE UN VICIO PROCEDIMENTAL.

LIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EL OFICIO POR EL QUE SE SOLICITÓ AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO PARA CONVOCAR A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS SE HAYA SUSCRITO POR LA SECRETARÍA TÉCNICA, POR INSTRUCCIONES DEL PRESIDENTE DE UNA COMISIÓN, Y NO POR LAS PRESIDENCIAS DE LAS DOS COMISIONES CONJUNTAS, PREVIO ACUERDO DE SUS JUNTAS DIRECTIVAS, CONSTITUYE UN VICIO PROCEDIMENTAL.

LV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA CELEBRAR UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS EL DÍA EN EL QUE TENDRÍA LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA DEL SENADO, SE HAYA FUNDADO EN EL ARTÍCULO 138, NUMERAL 2, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, REFERIDO A LA REGLA DE QUE LAS REUNIONES DE LAS COMISIONES SE CONVOCAN EN HORAS DIFERENTES A LAS DE LAS SESIONES DEL PLENO Y NO EN EL ARTÍCULO 138, NUMERAL 3, DEL MISMO ORDENAMIENTO, COMO ERA REQUERIDO, A PARTIR DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA O EXCEPCIONALIDAD, CONSTITUYE UN VICIO PROCEDIMENTAL.

LVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EL OFICIO POR EL CUAL SE SOLICITÓ LA AUTORIZACIÓN PARA CONVOCAR A UNA SESIÓN

EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS QUE SE CELEBRE EL DÍA EN EL QUE TENDRÍA LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA DEL SENADO, SE HAYA ENTREGADO CON POSTERIORIDAD A LA HORA DE INICIO DE AQUELLA SESIÓN, A LA QUE YA SE HABÍA CONVOCADO VARIAS HORAS ANTES, CONSTITUYE UN VICIO PROCEDIMENTAL.

LVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA FALTA DE SELLO DE RECIBO DEL OFICIO POR EL CUAL SE AUTORIZÓ REALIZAR LA CONVOCATORIA PARA LLEVAR A CABO UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS EL DÍA EN EL QUE TENDRÍA LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA DEL SENADO, QUE DEMUESTRE LA HORA EN QUE FUE RECIBIDA LA AUTORIZACIÓN EN LAS RESPECTIVAS COMISIONES O EN SUS PRESIDENCIAS O JUNTAS DIRECTIVAS, CONSTITUYE UN VICIO PROCEDIMENTAL.

LVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EL OFICIO A PARTIR DEL CUAL SE FORMULÓ LA CONVOCATORIA A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS QUE SE CELEBRARÍA EL DÍA EN EL QUE TENDRÍA LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA DEL SENADO, NO MENCIONE LA AUTORIZACIÓN SUPUESTAMENTE OTORGADA POR EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO, CONSTITUYE UN VICIO PROCEDIMENTAL.

LIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LA FIRMA QUE CALZA EL OFICIO POR EL CUAL SE AUTORIZÓ CONVOCAR A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS PARA EL DÍA EN EL QUE TENDRÍA LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA, PRESENTE ALGUNAS DISCREPANCIAS CON LAS FIRMAS QUE NORMALMENTE CALZAN DOCUMENTOS SUSCRITOS POR EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA, PRODUCE FALTA DE CERTEZA DE QUE DICHO OFICIO FUERA SUSCRITO POR EL REFERIDO TITULAR.

LX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE DURANTE UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS COMISIONES UNIDAS, LOS SENADORES INTEGRANTES DE LAS MINORÍAS HAYAN CUESTIONADO QUE NO

EXISTÍA AUTORIZACIÓN PARA CELEBRARLA DE MANERA SIMULTÁNEA A LA SESIÓN PLENARIA E INCLUSO HAYAN PEDIDO QUE, DE EXISTIR, SE MOSTRARA, SIN QUE LOS PRESIDENTES DE LAS DOS COMISIONES INFORMARAN DE SU EXISTENCIA PREVIA NI LA HAYAN EXHIBIDO COMO FUE SOLICITADO, IMPLICA FALTA DE CERTEZA SOBRE LA OPORTUNIDAD DE LA AUTORIZACIÓN.

LXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ANTE EL EMPATE EN COMISIONES UNIDAS, SOBRE EL RETIRO DE UN DICTAMEN, LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS COMISIONES CONJUNTAS, MÁS QUE JUSTIFICAR UNA CONDICIÓN DE URGENCIA O EXCEPCIONALIDAD, DEBÍAN ASEGURARSE DE LA ASISTENCIA DE TANTOS INTEGRANTES COMO FUESE POSIBLE, COMO VÍA PARA SUPERAR DICHO EMPATE, LO QUE SÓLO PODRÍA INCENTIVARSE A PARTIR DE UNA NUEVA SESIÓN CELEBRADA EN UN DÍA EN EL QUE NO SE DESARROLLARA UNA SESIÓN SIMULTÁNEA DEL PLENO.

LXII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CASO EN EL QUE, PESE AL EMPATE EN COMISIONES UNIDAS SOBRE EL RETIRO DE UN DICTAMEN, EN EL ORDEN DEL DÍA RESPECTIVO INTEGRADO A LA CONVOCATORIA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA POSTERIOR, NO SE PRECISÓ QUE, EN SU CASO, PREVIA DISCUSIÓN DEL DICTAMEN, TENDRÍA QUE VOTARSE NUEVAMENTE LA PROPUESTA PARA SU RETIRO.

LXIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE SE HAYA INCORPORADO UN NUEVO SENADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO MAYORITARIO EL DÍA EN QUE SE VOTARÍA UN DESEMPATE CONTRA EL RETIRO DE UN DICTAMEN, ROMPE CON LAS CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS COMISIONES.

LXIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA NEGATIVA A UN SENADOR DE EMITIR SU VOTO EN COMISIONES CUANDO AÚN NO CONCLUÍA LA RESPECTIVA SESIÓN, A PESAR DE QUE OTROS SENADORES SOLICITARON A LAS PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES UNIDAS QUE LO ESPERARAN Y QUE LA AUSENCIA ESTABA JUSTIFICADA DADA SU INTERVENCIÓN EN LA SESIÓN SIMULTÁNEA DE PLENO, AUNADO A QUE A OTROS SENADORES

QUE NO ESTUVIERON PRESENTES DURANTE LA TOMA DE ASISTENCIA, SÍ SE LES PERMITIÓ VOTAR, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO.

LXV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LA AUTORIZACIÓN PARA CONVOCAR A UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE COMISIONES UNIDAS, CELEBRADA EL DÍA EN EL QUE TUVO LUGAR SIMULTÁNEAMENTE UNA SESIÓN PLENARIA DEL SENADO, SE HAYA GESTIONADO CON POSTERIORIDAD A LA CELEBRACIÓN DE DICHA SESIÓN, A PROPÓSITO DE LOS RECLAMOS QUE EXISTIERON EN ELLA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO.

LXVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS NO HAYAN REMITIDO CONSTANCIAS CERTIFICADAS DE LA TOTALIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO O, CUANDO MENOS, DE AQUELLAS EVIDENCIAS QUE SIRVIERAN PARA REFUTAR LOS RECLAMOS RELATIVOS A LA EXISTENCIA DE VIOLACIONES, CONFIRMA LA EXISTENCIA DE VICIOS REITERADOS EN EL RESPECTIVO PROCEDIMIENTO, SI DE LA CONSULTA DEL DIARIO DE LOS DEBATES, DE LA GACETA DEL SENADO Y DE SU PORTAL OFICIAL, ASÍ COMO DE LOS PROPIOS AUTOS, NO EXISTEN CONSTANCIAS QUE REFUTEN LAS VIOLACIONES DENUNCIADAS A LOS TRABAJOS REALIZADOS EN COMISIONES UNIDAS Y SÍ DE QUE ÉSTAS OCURRIERON.

LXVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA DETERMINACIÓN QUE TIENE AL DICTAMEN COMO DE PRIMERA LECTURA, DEBIDO A QUE FUE PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA EL MISMO DÍA DE LA SESIÓN, ES IRREGULAR, YA QUE NO SE AJUSTA A LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 193 DEL REGLAMENTO DEL SENADO.

LXVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS LEGISLADORES A PLANEAR SU PARTICIPACIÓN EN LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS A PARTIR DE REUNIONES ORDINARIAS CELEBRADAS CONFORME A LA PLANEACIÓN PREVISTA EN LOS RESPECTIVOS CALENDARIOS Y EN SUS MODIFICACIONES DEBIDAMENTE APROBADAS.

LXIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE SE HAYA DISPENSADO LA SEGUNDA LECTURA DEL DICTAMEN DEL QUE DERIVÓ LA LEGISLACIÓN IMPUGNADA, SIN QUE EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA HUBIERE DADO ALGUNA RAZÓN DE URGENCIA DE LA DISPENSA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO.

LXX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE COORDINACIÓN PREVIA ENTRE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES UNIDAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LAS QUE FUE REALIZADO EL TURNO Y DE LA ELABORACIÓN, ENTREGA Y DISTRIBUCIÓN A COMISIONES DEL PROYECTO DE DICTAMEN ELABORADO POR LA COMISIÓN RESPONSABLE DE SU ELABORACIÓN.

LXXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE QUE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS AUTORIZARA EXPRESAMENTE A LAS COMISIONES UNIDAS A SESIONAR AL MISMO TIEMPO QUE EL PLENO DE LA CÁMARA Y MENOS DE QUE ELLO SE HUBIERA SOLICITADO DE FORMA PREVIA A ESA SESIÓN.

LXXII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FALTA DE EVIDENCIA DE LA CELEBRACIÓN DE REUNIONES PREVIAS DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LAS QUE SE TURNÓ EL DICTAMEN DEL QUE DERIVÓ LA LEGISLACIÓN IMPUGNADA, DE ALGÚN ACUERDO DE DEFINICIÓN DEL MÉTODO DE DICTAMEN Y DEL ACTA O VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA SESIÓN EN LA QUE AQUÉLLAS SESIONARON.

LXXIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. DISTRIBUCIÓN DEL PROYECTO DE DICTAMEN CON MENOS DE VEINTICUATRO HORAS PREVIAS A LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS COMISIONES UNIDAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SIN QUE EXISTA EVIDENCIA DE QUE ÉSTA HAYA SIDO CONVOCADA CON URGENCIA.

LXXIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EL DICTAMEN, CON SU RESPECTIVA VOTACIÓN, NO SE HUBIESE INCORPORADO A LA GACETA PARLAMENTARIA EL MISMO DÍA DE SU APROBACIÓN, PUEDE

INCURRIR EN INOBSERVANCIA DEL ARTÍCULO 241, NUMERAL 1, DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

LXXV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 69 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, DADO QUE EL DICTAMEN APROBADO POR COMISIONES UNIDAS DE DICHA CÁMARA NO FUE ACOMPAÑADO DE LA OPINIÓN SOLICITADA A LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN, SIN QUE EXISTA EVIDENCIA DE QUE LA REFERIDA OPINIÓN HAYA SIDO SOLICITADA CON URGENCIA, NI MENOS DE QUE HAYA SIDO EMITIDA.

LXXVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EN EL MISMO DÍA LAS COMISIONES UNIDAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS HAYAN SESIONADO Y APROBADO EL DICTAMEN, Y HAYA TENIDO LUGAR LA SESIÓN PLENARIA EN LA QUE SE DISCUTIÓ DICHO DICTAMEN, INCUMPLE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, NUMERAL 1, DEL REGLAMENTO DE DICHA CÁMARA, CONFORME AL CUAL LOS DICTÁMENES DEBERÁN PUBLICARSE EN LA GACETA A MÁS TARDAR A LAS (22:00) VEINTIDÓS HORAS DEL DÍA ANTERIOR A LA SESIÓN EN LA QUE SE PRESENTEN.

LXXVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. VULNERACIÓN A DISTINTAS FORMALIDADES Y PLAZOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN Y REGLAMENTACIÓN FEDERAL APLICABLE, DADA LA CELERIDAD CON LA QUE SE DESARROLLÓ EL PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA IMPUGNADA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021.

LXXVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SI BIEN NO EXISTE DISPOSICIÓN NORMATIVA QUE IMPONGA AL SENADO DE LA REPÚBLICA LA OBLIGACIÓN DE TOMAR EN CUENTA LA NOTA REALIZADA POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, EN RELACIÓN CON UNA INICIATIVA, RESULTA MÍNIMAMENTE EXIGIBLE QUE EL PROYECTO DE DICTAMEN LA CONSIDERE, SI VARIOS SENADORES LO ESTIMARON NECESARIO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA

TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. IMPEDIMENTO A QUE, DE FORMA PUNTUAL, SE DIALOGARA SOBRE LAS PREOCUPACIONES EXTERNADAS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y QUE HICIERON PROPIAS DIVERSOS LEGISLADORES, A PESAR DE LAS IMPLICACIONES TÉCNICAS DEL ORDENAMIENTO PROPUESTO, DEBIDO A LA CELERIDAD CON LA QUE SE DESARROLLÓ EL PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA IMPUGNADA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SI BIEN LAS MOCIONES SUSPENSIVAS FUERON DESECHADAS CONFORME A LA REGLAMENTACIÓN APLICABLE, ES POSIBLE CONFIRMAR QUE EXISTIERON DIVERSOS VICIOS DENUNCIADOS EN ELLAS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE NUNCA SE HAYA FORMULADO EXCITATIVA A LAS COMISIONES A LAS QUE ORIGINALMENTE FUE TURNADO EL DICTAMEN Y QUE LA RECTIFICACIÓN DE TURNO HAYA OCURRIDO SIN ESTE TRÁMITE, PRIVÁNDOSE A LOS INTEGRANTES DE LAS REFERIDAS COMISIONES DE PARTICIPAR EN EL ESTUDIO Y DELIBERACIÓN RESPECTIVA, VULNERA EL PLAZO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 181, NUMERAL 5, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LA DECISIÓN PARA RECTIFICAR EL TURNO DE LA INICIATIVA NACIÓ Y SE TRAMITÓ FUERA DEL PLAZO PREVISTO AL EFECTO EN EL REGLAMENTO DEL SENADO, SIN QUE DICHA DECISIÓN FUERA ADOPTADA POR LA MESA DIRECTIVA, AGRAVA EL DERECHO DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES A LAS QUE FUE TURNADO ORIGINALMENTE EL ASUNTO PARA PARTICIPAR EN LA RESPECTIVA DELIBERACIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE DISTRIBUIR A TODOS LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES EL PROYECTO DE DICTAMEN, POR LO MENOS, VEINTICUATRO HORAS ANTES DE LA REUNIÓN EN QUE DEBA DISCUTIRSE Y VOTARSE, IMPIDE QUE ÉSTOS LO ESTUDIEN CON EL DEBIDO CUIDADO Y OPORTUNIDAD, A EFECTO DE FORMULAR DETENIDAMENTE SUS OBSERVACIONES Y PROPUESTAS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EL DICTAMEN NO HAYA SIDO PUBLICADO EN LA GACETA VEINTICUATRO HORAS ANTES DE LA SESIÓN, SINO EL PROPIO DÍA EN QUE SE DISCUTIÓ Y VOTÓ, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 193, NUMERAL 1, DEL REGLAMENTO DEL SENADO, PESE A QUE SI BIEN AQUÉL ESTABA REFERIDO A UNA LEY CON SÓLO 13 ARTÍCULOS, RESULTABA NOVEDOSO EN LA REGULACIÓN DE UN SECTOR IMPORTANTE Y ESPECIALIZADO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA FALTA DE ENVÍO DEL ORDEN DEL DÍA A MÁS TARDAR A LAS VEINTIÚN HORAS (21:00) DEL DÍA PREVIO A LA SESIÓN VESPERTINA DEL PLENO DEL SENADO EN QUE SE DISCUTIÓ Y VOTÓ EL DICTAMEN DEL QUE DERIVA LA LEGISLACIÓN IMPUGNADA, EVIDENCIA LA BÚSQUEDA DE QUE, NECESARIAMENTE Y DE FORMA ARTIFICIAL, EL MISMO DÍA, SE DIERAN LA PRIMERA Y SEGUNDA LECTURAS DEL DICTAMEN, COMO FORMA DE CUMPLIR CON LA PREMISA DE QUE DICHAS LECTURAS DEBAN OCURRIR EN SESIONES CONSECUTIVAS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EMISIÓN DE LA CONVOCATORIA A LA SESIÓN PLENARIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS SIN OBSERVAR EL PLAZO MÍNIMO DE VEINTICUATRO HORAS DE ANTICIPACIÓN REQUERIDO PARA ELLO, Y SIN QUE SE JUSTIFICARA DE FORMA ALGUNA LA URGENCIA DE UNA CONVOCATORIA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL INCUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE PUBLICAR EL DICTAMEN EN LA GACETA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A MÁS TARDAR A LAS VEINTIDÓS HORAS (22:00) DEL DÍA ANTERIOR A LA SESIÓN EN LA QUE SE PRESENTÓ, SIN PERJUICIO DE LA PROPIA DISTRIBUCIÓN DEL DICTAMEN CON VEINTICUATRO HORAS PREVIAS A LA SESIÓN, MERMA LA OPORTUNIDAD DE SU ESTUDIO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA FALTA DE RESPETO A LOS PLAZOS PREVISTOS EN LA REGLAMENTACIÓN APLICABLE IMPACTA EN

EL TIEMPO QUE TUVIERON LOS LEGISLADORES PARA CONOCER, ESTUDIAR Y REACCIONAR AL PROYECTO DE DECRETO, EN MENOSCABO A LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DE CADA DIPUTADO O SENADOR EN EL PROCESO DE DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY CUESTIONADA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

LXXXIX. PROCESO LEGISLATIVO. LA VIOLACIÓN REITERADA A LOS PLAZOS PREVISTOS EN LA REGLAMENTACIÓN APLICABLE DIFICULTA LA POSIBILIDAD DE TENER POR SUBSANADOS ALGUNOS VICIOS A PARTIR DE ACTUACIONES ULTERIORES, CUANDO, DE INICIO A FIN, SE EVIDENCIA LA VOLUNTAD DE QUE LA LEY FUERA APROBADA, SIN DAR MAYOR IMPORTANCIA A LAS FORMALIDADES APLICABLES Y A LA PARTICIPACIÓN EN EQUIDAD Y LIBERTAD QUE DEBEN TENER LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XC. PROCESO LEGISLATIVO. FALTA DE CLARIDAD RESPECTO A LA TRANSGRESIÓN DEL ARTÍCULO 71, NUMERAL 2, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, COMO UN EJEMPLO DE VIOLACIÓN DE PLAZO, EN TANTO DICHO NUMERAL SE REFIERE A LA INCORPORACIÓN DE ASUNTOS EN EL ORDEN DEL DÍA.

XCI. PROCESO LEGISLATIVO. LA RECTIFICACIÓN DEL TURNO DE LA INICIATIVA FUERA DE LA NORMA, PRIVA A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES A LAS QUE SE TURNÓ INICIALMENTE DEL DERECHO DE PARTICIPAR DE FORMA CONJUNTA EN EL ESTUDIO, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL DICTAMEN RESPECTIVO, MÁXIME SI NUNCA RENUNCIARON O SE EXCUSARON DE SU CONOCIMIENTO Y DICTAMEN, NI TAMPOCO SE FORMULÓ EXCITATIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS IN-

DEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XCII. PROCESO LEGISLATIVO. LA CELEBRACIÓN DE FORMA SIMULTÁNEA DE SESIONES PLENARIA Y DE COMISIONES TRASCIENDE A LA PRIVACIÓN O AFECTACIÓN DEL DERECHO DE LOS LEGISLADORES DE PARTICIPAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD Y LIBERTAD DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO, EN TANTO QUE SE LES DIFICULTA EXPRESAR Y DEFENDER SU OPINIÓN EN UN CONTEXTO DE DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA, Y DICHA SIMULTANEIDAD NO SE AJUSTE A LAS FORMALIDADES APLICABLES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XCIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. NECESIDAD DE QUE UNA PERSONA SENADORA EXIGIERA QUE LA SESIÓN DE COMISIONES UNIDAS FUESE TRANSMITIDA PARA QUE SE CUMPLIERA EL REQUISITO DE PUBLICIDAD, SIN QUE FUERA POSIBLE CONOCER LA HORA DE INICIO Y CONCLUSIÓN DE LA SESIÓN EN EL RESPECTIVO VIDEO; NI LOCALIZAR EL ACTA, LA VERSIÓN ESTENOGRÁFICA U OTRO DOCUMENTO QUE DÉ CERTEZA SOBRE DICHAS CUESTIONES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XCIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. HABIÉNDOSE TURNADO EL ASUNTO PARA DICTAMEN A LAS COMISIONES RESPECTIVAS, SI ÉSTAS NO RINDIERON EL DICTAMEN EN EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 212 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, A FALTA DE SOLICITUD DE PRÓRROGA, PROCEDE LA EXCITATIVA CONTEMPLADA EN EL DIVERSO ARTÍCULO 214, MAS NO EL RETURNO O RECTIFICACIÓN DE TURNO, MENOS SI ÉSTE NO FUE ACORDADO POR LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO CONFORME AL ARTÍCULO 181 DE ESE REGLAMENTO.

XCV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LA PRIMERA LECTURA SE HAYA DADO DE FORMA APRESURADA EN LA SESIÓN ORDINA-

RIA MATUTINA A PARTIR DE LA SOLA PUBLICACIÓN DEL DICTAMEN; QUE SE HAYAN REALIZADO LA DISPENSA DE LA SEGUNDA LECTURA Y LA DISCUSIÓN INMEDIATA DEL DICTAMEN EN LA SESIÓN ORDINARIA VESPERTINA CITADA PARA EL MISMO DÍA, TAN SÓLO DIEZ MINUTOS DESPUÉS DE CONCLUIDA LA SESIÓN MATUTINA, Y QUE EL PROPIO DICTAMEN APROBADO POR COMISIONES UNIDAS NO SE HAYA PUBLICADO EN LA GACETA DEL DÍA ANTERIOR O DE FECHA PREVIA, COMO LO ORDENA EL ARTÍCULO 193, NUMERAL 1, DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, IMPIDE QUE LOS LEGISLADORES TENGAN OPORTUNO CONOCIMIENTO DE LO QUE VOTARÍAN, TRANSGREDIÉNDOSE, EN CONSECUENCIA, LO REFERIDO EN EL NUMERAL 3 DEL PROPIO PRECEPTO REGLAMENTARIO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XCVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LOS ÓRDENES DEL DÍA CORRESPONDIENTES A LAS SESIONES MATUTINA Y VESPERTINA DEL PLENO DEL SENADO SE HAYAN PUBLICADO EL MISMO DÍA, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 73, NUMERAL 2, DE SU REGLAMENTO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XCVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL PODER EJECUTIVO NO ESTÁ OBLIGADO A EJERCER SU DERECHO DE VETO RESPECTO DE UN PROYECTO DE LEY, AUN SI RESULTARAN EVIDENTES LOS VICIOS DE DICHO PROCEDIMIENTO, PUES ESE DERECHO ES POTESTATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XCVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. OBSTACULIZACIÓN Y, EN ALGUNOS CASOS, PRIVACIÓN A DISTINTOS LEGISLADORES, SOBRE TODO DE LA MINORÍA PARLAMENTARIA, DE SU DERECHO A PARTICIPAR DE FORMA

ACTIVA, CON IGUALDAD Y CON LIBERTAD, EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORDENAMIENTO PRODUCTO DE UNA VERDADERA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA, DEBIDO A LAS REITERADAS TRANSGRESIONES AL PROCEDIMIENTO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

XCIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AFECTACIÓN A LA CALIDAD DEMOCRÁTICA, VULNERANDO VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA ENTRE ELLOS, EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA, DEBIDO AL CÚMULO DE VIOLACIONES PROCESALES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

C. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES POR MAYORÍA ES UNA CONDICIÓN NECESARIA, MAS NO SUFICIENTE, DE LA DEMOCRACIA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

CI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. INCORRECTA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE VOTACIÓN ESTABLECIDAS, DADA LA CELEBRACIÓN DE SESIONES SIMULTÁNEAS QUE IMPACTÓ NO SÓLO EN LA CALIDAD DEL DEBATE, SINO EN LA PRIVACIÓN DEL DERECHO DE UN SENADOR PARA EXPRESAR SU VOTO; ADEMÁS DE QUE LAS VOTACIONES SE DIERON SIN UN CONOCIMIENTO OPORTUNO E INFORMADO DE LOS RESPECTIVOS DICTÁMENES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

CII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE NO EXISTAN O NO FUERAN EXHIBIDAS LAS ACTAS QUE RESPALDAN LA CERTEZA Y TRANS-

PARENCIA DE LAS SESIONES DE LAS COMISIONES UNIDAS QUE DICTAMINARON LA INICIATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO EN LA CÁMARA DE SENADORES, AFECTA LA CONDICIÓN DE PUBLICIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

CIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LAS IRREGULARIDADES Y VIOLACIONES A LAS NORMAS PROCEDIMENTALES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EN EL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, SE TRADUCEN EN UNA VIOLACIÓN A LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, CUYO EFECTO INVALIDANTE TRASCIENDE A TODO EL DECRETO LEGISLATIVO IMPUGNADO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

CIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ RELATIVOS A VIOLACIONES A LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA PARTE ACTORA, AL ENCONTRARSE FUNDADO EL ARGUMENTO ALUSIVO A LAS VIOLACIONES AL PROCESO LEGISLATIVO Y HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO EN SU TOTALIDAD.

CV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ, CON EFECTOS GENERALES, DE LA TOTALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

CVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 2021).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2021. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. 8 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **ocho de junio de dos mil veintitrés.**

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 94/2021,** promovida por la **Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)** en contra del **Poder Ejecutivo Federal** y las Cámaras de **Diputados** y de **Senadores** del Congreso de la Unión.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **1.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.** Por escrito presentado el catorce de julio de dos mil veintiuno, **Alejandra Palacios Prieto,** en su carácter de Comisionada Presidenta de la **Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE),** promovió controversia constitucional en contra de las siguientes normas generales y autoridades:

PODER DEMANDADO	NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA
Congreso de la Unión:	**"Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia; Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Ma**

	teria de Contratación de Publicidad", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2021.[1]
Ejecutivo Federal:	La **"promulgación"** del referido Decreto.

2. **1.2. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VULNERADOS.** La accionante estima que la norma general impugnada vulnera los siguientes preceptos constitucionales:

INSTRUMENTO NORMATIVO	ARTÍCULOS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	**• 14, 16, 28, 39, 40, 41, 49, 72-I y 133.**

3. En el cuerpo de la demanda, la accionante, de manera destacada, estima que el Decreto impugnado afecta su esfera competencial toda vez que la **"Ley para la Transparencia; Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad":**

• Violenta el artículo 133 constitucional, por apartarse del artículo 28 de la propia Constitución, asignando a la COFECE funciones ajenas a las asignadas constitucionalmente; amén de que contiene normas que se apartan de los principios de competencia económica y libre concurrencia previstos en dicho precepto.

4. **1.3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** La **Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)** planteó en su demanda, sustancialmente, los siguientes hechos y argumentos:

1.3.1. HECHOS

CREACIÓN DE LA COFECE

El once de junio de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma Constitucional mediante el cual se creó la COFECE

[1] Tres de junio de dos mil veintiuno.

como un órgano constitucional autónomo, en el que se estableció su objeto, el cual consiste en:

1. Garantizar la libre competencia y concurrencia.

2. Prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución y las leyes.

El tres de junio de dos mil veintiuno, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley impugnada, la cual impone a la COFECE responsabilidades contrarias al artículo 28 de la CPEUM, lo que **diluye su objeto constitucional** y obligaría a la COFECE a perseguir y sancionar ciertas conductas **sin que exista justificación desde la óptica de la competencia,** con resultados contraproducentes en el funcionamiento eficiente de los mercados.

1.3.2. PROCEDENCIA

MARCO CONSTITUCIONAL

Es procedente la controversia constitucional en términos del **artículo 105, fracción I, inciso l),** en relación con el **artículo 28** de la Constitución Federal, toda vez que en la Ley impugnada se establecen presupuestos que afectan negativamente la esfera competencial de la Comisión y se violenta el principio de supremacía constitucional, en perjuicio del mandato que tiene dicho órgano autónomo de promover y proteger la libre concurrencia y competencia económica; y, en todo caso, de prevenir, investigar y combatir prácticas lesivas al funcionamiento eficiente de los mercados.

Lo anterior, debido a que la Ley impugnada tiene por objeto:

I. Promover la transparencia en el mercado de la publicidad; y,

II. Prevenir y combatir contratos mercantiles de compra y venta de publicidad que supuestamente constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes; y, en última instancia, de los consumidores.

Sin embargo, en ninguno de esos casos se aprecia una relación con el objeto constitucional de la COFECE en términos del artículo 28 de la Constitución Federal.

Respecto al objeto establecido en el numeral **(I),** se considera que las medidas establecidas en la Ley relacionadas con la asimetría de la información y la transparencia en el mercado de la publicidad se refieren más a aspectos de las relaciones entre particulares que no tienen una conexión clara con la libre concurrencia y competencia en los mercados; y,

Respecto al objeto señalado en el numeral **(II),** se advierte que las conductas descritas en la Ley impugnada no generan por sí solas una ventaja indebida a favor de persona alguna, lo que lleva a concluir que con la Ley no se garantiza la competencia económica ni la libre concurrencia; y, en algunos casos, las inhibe.

La Ley es contraria al artículo 28 constitucional, en tanto otorga a la COFECE competencias y responsabilidades contrarias a su mandato constitucional; e, incluso, le obligaría a perseguir y sancionar ciertas conductas sin que exista justificación para hacerlo desde la óptica de la competencia.

La Comisión, en su calidad de organismo autónomo fue creado para proteger la libre concurrencia y competencia en los mercados y dicha finalidad requiere ser atendida de manera eficaz, por lo que los recursos materiales y humanos otorgados a este organismo deben estar encaminados a la consecución de dicho fin constitucional.

Existe un principio de afectación en sentido amplio, en razón de que, con la Ley impugnada se entorpece, dificulta e incluso desvían recursos para la actuación eficaz de este organismo autónomo.

Resulta procedente la presente controversia constitucional, debido a que se erige ante una violación a las garantías institucionales de la Comisión, particularmente a su autonomía presupuestal y funcional.

Es necesario acudir al criterio de corrección funcional como principio de interpretación constitucional, pues debe determinarse el límite de la libertad

configurativa del legislador para no modificar ni alterar, a través de una ley ordinaria, el ámbito que ha sido encomendado a la COFECE desde el numeral 28 de la Constitución.

1.3.3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMER CONCEPTO. LA LEY DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD VIOLENTA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR SER CONTRARIA AL OBJETO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

En términos del artículo 28 constitucional la COFECE debe ejercer su objeto y desplegar todos sus poderes constitucionales y legales, en todos los mercados de la economía nacional, salvo por lo que toca a la radiodifusión y las telecomunicaciones. Esta esfera competencial incluye al mercado de publicidad en general.

De esta forma, la COFECE debe garantizar la libre competencia y concurrencia en ese mercado; así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente del mismo.

La Ley impugnada, como cualquier otra ley, debe ser compatible y permisible con el artículo 28 de la Constitución; y, respetar la esfera competencial conferida a la COFECE en su carácter de autoridad de competencia económica del Estado mexicano.

A pesar de que la Ley de Contratación de Publicidad, en su artículo 1o. declara que la misma se emite en atención a los objetivos establecidos en el artículo 28 constitucional, la realidad es que su contenido se aparta de manera ostensible del mismo, desconociendo la voluntad del Constituyente Permanente.

• La litis de la presente controversia constitucional radica, en primer lugar, en establecer si la Ley de Publicidad es congruente o no con el artículo 28 de la Constitución, en materia de competencia económica.

• Conforme a su **artículo 1,** el primero de los objetivos de la ley impugnada es "***promover la transparencia en el mercado de la publicidad***".

• Tal como se advierte del Dictamen emitido por la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Origen, la medida legislativa tiene como fin combatir la asimetría entre las agencias y los anunciantes, ya que ello conlleva la existencia de ganancias extraordinarias e injustificadas a favor de dichas Agencias. Sin embargo, de la lectura de la Iniciativa, del Dictamen de las Comisiones de Radio y Televisión; y, del Dictamen de las Comisiones de Gobernación y Economía, no se advierte cuáles son los motivos que sustentan la existencia de información asimétrica en el mercado de publicidad que tenga incidencia o esté relacionado en materia de contratación de publicidad, ni la falta de condiciones para el desarrollo de un mercado competitivo o incluso la existencia de ganancias extraordinarias en razón de la falla en el mercado que pretenden resaltar.

La medida establecida por el legislador no guarda una relación medio-fin con el artículo 28 de la constitución, razón por la cual se sustenta la afectación a la esfera competencial y autonomía de la COFECE.

Así, el objetivo que se analiza establecido en la Ley impugnada se regula en los artículos que a continuación se analizan:

Artículo	Consideración
"**Artículo 5.** El contrato de mandato celebrado entre la Agencia y el Anunciante debe establecer las condiciones de remuneración de la Agencia. La Agencia sólo puede recibir, como remuneración por los servicios prestados al Anunciante, la contraprestación establecida en el contrato de mandato ..."	• El precepto únicamente señala la obligación de establecer las condiciones en contratos de mandato celebrados entre la Agencia y el Anunciante. La falta de determinación de las remuneraciones no implica la realización de una conducta anticompetitiva. • Es de resaltar que los contratos son regulados por la legislación civil federal y las entidades federativas en las que se establecen los elementos para su validez.

"**Artículo 6.** El Medio deberá enviar la factura por concepto de la venta de los Espacios Publicitarios directamente al Anunciante, aun cuando la Agencia realice el pago en su nombre, conforme a la normatividad en materia fiscal aplicable. Además de la factura, el Medio deberá entregar directamente al Anunciante la información siguiente: "**I.** Las fechas y los lugares de difusión; "**II.** Los Espacios Publicitarios difundidos y los formatos utilizados, y "**III.** Los precios unitarios de los Espacios Publicitarios, incluyendo, en su caso, los montos de cualquier descuento otorgado por el Medio. "Cuando proceda, la Agencia deberá oportunamente conciliar la información anterior con el Medio antes de que el Medio envíe al Anunciante la factura y la información correspondiente."	• No se aprecia que la falta de entrega de una factura o de los elementos descritos en el artículo, contravenga el artículo 28 de la CPEUM. El dispositivo regula meramente la relación comercial entre el Medio y el Anunciante, sin que se aprecie una justificación en materia de competencia. • En ese tenor, cualquier sanción que llegase a imponerse, no obedecería a una conducta que afecte el funcionamiento eficiente de los mercados.
"**Artículo 7.** La Agencia que adquiera Publicidad Digital Programática por cuenta y orden de un Anunciante deberá comunicar a la mayor brevedad posible al Medio vendedor de los Espacios Publicitarios la identidad de dicho Anunciante y entregarle, durante el mes siguiente a la difusión de los Espacios Publicitarios considerados, la información siguiente: "**I.** Los resultados de los servicios prestados en términos de los indicadores cuantitativos de desempeño acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, tales como número de impresiones, visibilidad y duración de las mismas, parámetros de alcance y frecuencia, número de interacciones, clicks y acciones;	• La falta de entrega de la información descrita en este numeral no acredita una conducta contraria al artículo 28 de la Constitución. • En todo caso la conducta constituiría un incumplimiento de carácter contractual por parte del Medio, y por ende de interés privado, no así una conducta anticompetitiva que sí es de interés social.

"**II.** Los resultados de los servicios prestados en términos de los criterios acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, en materias tales como objetivos generales, segmentación de la audiencia, métodos de optimización, eficacia de los medios utilizados, relación costo/beneficio; "**III.** Los instrumentos tecnológicos propios y los servicios de terceros utilizados en la prestación de los servicios, precisando su identidad y experiencia; el Anunciante podrá tener acceso a los instrumentos de evaluación a disposición de la Agencia, y "**IV.** Los medios utilizados para evitar la difusión de los Espacios Publicitarios en plataformas o entornos señalados por el Anunciante como perjudiciales a su imagen."	
"**Artículo 10.** Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones: "**II.** Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a: "**b)** La Agencia que recomiende a un Anunciante, o contrate por cuenta y orden de éste, un Medio con el que tiene relaciones financieras, si deliberadamente comunica al Anunciante información falsa o distorsionada sobre las características del Medio referido o de los Medios que le pueden ser sustitutos; ..."	• La entrega de información falsa tiene una consecuencia contractual, dependiendo del tipo de información de que se trate; sin embargo, no constituye una conducta que por sí sola pueda tener una afectación en la competencia económica y libre concurrencia que se protege a través del artículo 28 de la Constitución Federal.

De lo anterior, se desprende que la ley impugnada sólo regula circunstancias que conciernen a las relaciones comerciales entre las partes, que **no corresponde a la COFECE vigilar.**

Además, no se advierte que, a través de los preceptos impugnados se pretenda contrarrestar la asimetría que existe en la información, dado que dicha

asimetría incidiría en el mercado ex ante, para corregir los desequilibrios; mientras que la Ley establece mecanismos ex post –como es la facturación–, lo que no constituye una medida adecuada para el cumplimiento del fin, y la información asimétrica en este mercado, de existir, es previa a la contratación del mismo, por lo que los anunciantes se enfrentarían a las mismas circunstancias al momento de contratar a una agencia, pues no conocerían sus relaciones comerciales ni el margen de ganancias que cobrarán por sus servicios como la contratación de un medio.

De esta forma, se acredita que tanto el objeto y los artículos que en atención a éste se configuran en la Ley de Publicidad, son contrarios a las directrices del artículo 28 de la Constitución Federal; de ahí que las autoridades demandadas no se encontraban habilitadas para realizar esa configuración normativa con base en el mencionado precepto constitucional.

Lo anterior repercute en las competencias de la COFECE, ya que la aparta de su finalidad constitucionalmente otorgada y le impone la obligación de perseguir conductas que no reúnen el carácter de anticompetitivas.

1.3.4. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

SEGUNDO CONCEPTO. LA LEY DE PUBLICIDAD RESULTA CONTRARIA A LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y LIBRE CONCURRENCIA, GARANTIZADOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 1 de la ley impugnada establece como segundo objetivo: **"prevenir y combatir prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los Anunciantes y, en última instancia, de los consumidores".**

No obstante, a efecto de determinar si una práctica comercial en particular es contraria a los principios contenidos en el artículo 28 de la Constitución, por generar ventajas indebidas o por cualquier otra causa, no basta declararlo, sino que debe atenderse a la naturaleza y posibles efectos de la práctica en cuestión.

En **primer término,** del análisis realizado a la Ley de Publicidad, puede advertirse que las autoridades demandadas regulan conductas de agentes eco-

nómicos que se encuentran en distintos eslabones de la cadena de producción, lo que acontece a propósito de ciertas PMR (Prácticas Monopólicas Relativas) tipificadas en la LFCE (Ley Federal de Competencia Económica). Sin embargo, contrario a lo que marca la LFCE, la Ley de Publicidad sanciona dichas conductas por sí mismas, es decir, bajo la regla "per se". Esto quiere decir que estas conductas se sancionan por su mera realización, sin que importe la consecuencia o efectos en los mercados, lo que –en este contexto– no tiene justificación bajo una óptica de la competencia.

En **segundo término,** y a efecto acreditar las razones por las que se considera que las conductas descritas en la Ley de Publicidad no son concordes a lo establecido por el artículo 28 de la CPEUM y, que incluso pueden resultar contrarias a la competencia económica y libre concurrencia, es importante señalar que la regla "per se" contenida en la LFCE, acudió a la doctrina y práctica internacional en materia de competencia económica, en el sentido que las conductas que se castigan bajo dicha regla son, por sí mismas, intrínsecamente lesivas al necesariamente generar una lesión al proceso de competencia y, en última instancia, al bienestar del consumidor.

Un dato distintivo que debe resaltarse es que las conductas reguladas bajo la regla "per se", en la LFCE, son aquellas que tienen como presupuesto ser realizadas por agentes económicos competidores entre sí. De este modo, el Poder Reformador determinó establecer una regla de trato distinta a las prácticas realizadas entre competidores, a las efectuadas entre agentes económicos ubicados en distintos eslabones de la cadena de producción.

Ello, considerando que las prácticas monopólicas denominadas absolutas siempre tienen un impacto directo y negativo sobre el consumidor y la economía en general. Supuesto contrario a las denominadas PMR, en las que pueden tenerse a la vez tanto efectos procompetitivos, como anticompetitivos, razón por la que, aunado a la acreditación de la conducta, es necesario analizar criterios adicionales para evaluar su posible ilegalidad.

En este orden de ideas, tratándose de una PMR, conforme a los artículos 54 y 55 de la LFCE es necesario acreditar que el agente económico en cuestión: **(a)** cometió una conducta tipificada como posible PMR, **(b)** tiene poder sustan-

cial en el mercado relevante, y **(c)** tenga o pueda tener como objeto o efecto, en el mercado relevante o en algún mercado relacionado, desplazar indebidamente a otros agentes económicos, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos.

En todo caso, el agente económico presuntamente responsable puede demostrar que la práctica genera ganancias en eficiencia que inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia, superando sus posibles efectos anticompetitivos, resultando en una mejora del bienestar del consumidor, en cuyo caso la conducta no sería ilegal. Todo esto, con el objetivo de determinar, caso por caso, si la práctica en cuestión es verdaderamente anticompetitiva [por afectar las condiciones de competencia en los mercados] y por ende sancionable, lo que es necesario realizar tratándose de acuerdos entre sujetos que no compiten entre sí.

Por esta razón es que las autoridades demandadas, al emitir la Ley de Publicidad, debían en todo caso considerar el hecho de que las prácticas realizadas entre agentes económicos que no compiten entre sí deben analizarse caso por caso y con base en los elementos arriba descritos, a efecto de considerar si éstas tienen impacto anticompetitivo. De otra forma, se corre el riesgo de sancionar conductas que no necesariamente generan una lesión al funcionamiento eficiente de los mercados, lo que resulta incompatible con el artículo 28 de la CPEUM.

Además, las conductas que se castigan conforme a la regla "per se" contenidas en la Ley Federal de Competencia Económica, son –por sí mismas– **intrínsecamente lesivas al generar una afectación al proceso de competencia y al bienestar del consumidor.** Lo que resulta acorde, contrario sensu, a lo establecido en la jurisprudencia: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

A continuación, se analizan los artículos de la Ley de Publicidad que sancionan de manera absoluta una serie de conductas que no tienen un vínculo lógico-material con la competencia económica y libre concurrencia. Inclusive,

como se señala a continuación, en algunos casos se prohíben conductas que podrían incidir en el funcionamiento eficiente de los mercados en cuestión.

Artículo	Consideración
"**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés general y de aplicación en todo el territorio nacional. En atención a los objetivos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una **ventaja indebida** a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores ..."	• Las acciones propuestas en la presente ley **no van dirigidas a los objetivos planteados por la misma** pues, el artículo 28 prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas cuando tengan por objeto obtener el alza de los precios, evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. • El combate a las prácticas comerciales que constituyen una ventaja a favor de personas determinadas no se traduce de manera inmediata en una conducta que deba ser sancionada bajo la óptica de competencia, pues la ventaja en cuestión tiene que ser otorgada exclusivamente a otro agente económico y ser condicionada o no ofrecida a los demás agentes económicos del mercado. • **No puede haber prejuzgamiento de contratos entre privados,** pues se requiere en primera instancia que los Agentes Económicos que concertaron dichas conductas tengan un **poder sustancial en el mercado relevante.** • Se tiene que establecer que dichas ventajas tienen un objeto o efecto anticompetitivo y que los efectos negativos de la conducta son mayores a los efectos positivos.

"**Artículo 4.** Una Agencia sólo puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta y orden de un Anunciante y en el marco de un contrato de mandato celebrado por escrito entre el Anunciante y la Agencia. Una Agencia no puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante."	• Los términos de la legislación **impedirían la creación de un mercado secundario de intermediación y reventa de espacios publicitarios,** lo que podría impedir mejores condiciones para los participantes en el mercado. • La reventa de bienes o servicios en sí misma no puede constituir una conducta anticompetitiva, dado que, deben confluir diversos elementos para que ello acontezca, por lo que la sanción por incumplimiento no resultaría acorde al objetivo planteado en el artículo 1 de la Ley de Contratación de Publicidad y el artículo 28 de constitucional. • Incluso, en la Ley Federal de Competencia Económica se establece que la reventa de bienes o servicios únicamente será clasificada como una práctica anticompetitiva cuando se acrediten los términos establecidos en el artículo 56 de la referida ley. Elementos que deben ser analizados y valorados para determinar su incidencia en la competencia económica y la libre concurrencia, máxime que este tipo de prácticas pueden tener ganancias en eficiencia. • Así, **el artículo en cuestión no permite analizar las particularidades de cada caso,** lo cual podría incluso resultar perjudicial al proceso de competencia y libre concurrencia y por ende para el consumidor.
"**Artículo 5.** ... "Cualquier descuento otorgado por el Medio a la Agencia debe ser transferido integralmente al Anunciante. El Anunciante tiene derecho a controlar la ejecución de la campaña de publicidad.	**• El no transferir descuentos no constituye una práctica anticompetitiva por sí misma.** De hecho, la ley podría desincentivar a las Agencias para realizar sus mejores esfuerzos de contratar espacios publicitarios al mejor precio posible.

"Ni la Agencia ni terceros utilizados por la Agencia para la prestación de servicios al Anunciante pueden recibir remuneración, comisión o beneficio en especie por parte de un Medio."	• En ese sentido, la sanción establecida en la Ley de Publicidad para castigar esta conducta, al no constituir una práctica que otorgue una ventaja indebida a los Anunciantes, no encuentra relación con el objetivo establecido en el artículo 1 de la Ley de Publicidad, así como en el diverso 28 de la CPEUM.
"**Artículo 5.** ... "Una Agencia que presta servicios a los Anunciantes no puede simultáneamente prestar servicios a los Medios. En todo caso, los servicios prestados a los Medios deben realizarse por una persona que pertenece al mismo grupo económico que la Agencia, pero distinta a esta última."	• La obligación establecida en el precepto restringe la participación de las Agencias en el mercado de servicios a Medios, **en situaciones donde no necesariamente debería existir un impedimento,** afectando con ello las condiciones de competencia en ese mercado. Asimismo, **podría limitar la competencia al desincentivar a aquellas Agencias que ofrezcan un servicio integral a los Anunciantes al coordinarlos de mejor manera con los Medios.** • Adicionalmente, este ordenamiento tendría como efecto inmediato, la **duplicación de costos y probablemente de precios,** pues las Agencias tendrían que establecer dos empresas separadas para manejar por un lado su relación con Anunciantes y por otra su relación con los Medios. Estos costos, de ser significativos, podrían impedir que Agencias más pequeñas ofrecieran servicios a medios y podrían constituir una barrera.
"**Artículo 7.** La Agencia que adquiera Publicidad Digital Programática por cuenta y orden de un Anunciante deberá comunicar a la mayor brevedad posible al Medio vendedor de los Espacios Publicitarios la identidad de dicho Anunciante y entregarle, durante el mes siguiente a la difusión de los Espacios Publicitarios considerados, la información siguiente:	• La obligación establecida obliga a las Agencias a entregar información estratégica de la operación de su negocio. Esto eventualmente, **podría debilitar su posición estratégica y afectar su posición y existencia.** Lo anterior sin una justificación o necesidad superior de orden público.

"**I.** Los resultados de los servicios prestados en términos de los indicadores cuantitativos de desempeño acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, tales como número de impresiones, visibilidad y duración de las mismas, parámetros de alcance y frecuencia, número de interacciones, clicks y acciones; "**II.** Los resultados de los servicios prestados en términos de los criterios acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, en materias tales como objetivos generales, segmentación de la audiencia, métodos de optimización, eficacia de los medios utilizados, relación costo/beneficio; "**III.** Los instrumentos tecnológicos propios y los servicios de terceros utilizados en la prestación de los servicios, precisando su identidad y experiencia; el Anunciante podrá tener acceso a los instrumentos de evaluación a disposición de la Agencia, y "**IV.** Los medios utilizados para evitar la difusión de los Espacios Publicitarios en plataformas o entornos señalados por el Anunciante como perjudiciales a su imagen." "**Artículo 8.** La Agencia debe informar por escrito al Anunciante de las relaciones financieras que la Agencia, o el grupo económico al que pertenece, tiene con el o los Medios que pretende contratar."	
"**Artículo 10.** Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones:	• La ley **estaría sancionando conductas que no necesariamente generan una ventaja indebida en favor de ciertos agentes económicos, ni que lesionan el**

"... "**II.** Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a: "**c)** La Agencia que, actuando por cuenta y orden de un Anunciante, reciba remuneración, comisión o beneficio en especie alguno de cualquier persona distinta de dicho Anunciante; ..."	**proceso de libre competencia y concurrencia.** Lo que no encuentra relación con el objeto establecido en el artículo 1 de la Ley de Publicidad, así como el diverso 28 de la Constitución.
"**Artículo 10.** Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones: "... "**II.** Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a: ... "**d)** El Medio que entregue remuneración, comisión o beneficio en especie alguno a una Agencia que actúa por cuenta y orden de un Anunciante o a terceros utilizados por la Agencia para la prestación de los servicios al Anunciante, ...	• En términos económicos, para acreditar que la conducta descrita en la fracción II de ese numeral, pudiera llegar a constituir una práctica indebida que otorgue ventajas exclusivas a favor de una o varias personas determinadas y en perjuicio de los Anunciantes, **debería también analizarse si el Medio o la Agencia tienen poder sustancial en sus respectivos mercados,** para determinar si la conducta descrita tiene una afectación a la libre competencia económica; sin embargo, este análisis no está previsto en la Ley de Publicidad, sino que **se sanciona "per se".** Contrario a lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, en donde existe un procedimiento para determinar si dichas conductas afectan la competencia.
"**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica."	• Los procedimientos previstos en la Ley Federal de Competencia Económica tienen el objeto de combatir las conductas que configuren, entre otras, como prácticas monopólicas, por lo que no son óptimos para la tramitación, análisis y resolución de fines ajenos al proceso de competencia y libre concurrencia.

De acuerdo con el análisis anterior, puede apreciarse que no existen elementos de análisis económico ni jurídico que puedan sostener que las conductas descritas resultan por sí mismas contrarias a la competencia económica y libre concurrencia.

Lo que resulta concordante con lo señalado en la propia Iniciativa: "... estas prácticas **no corresponden formalmente a prácticas anti-competitivas sujetas al derecho de la competencia; son más bien prácticas fraudulentas, materia del derecho penal** (tipificadas como malversación de fondos e incumplimiento de la obligación fiduciaria), pero los castigos correspondientes se aplican más a personas físicas que a personas morales y son tan severos que es poco común que se denuncien entre participantes de la misma industria (como, en general, se ha observado también en los países desarrollados) ...", por lo que **se evidencia que los mecanismos que atiendan la problemática advertida por las autoridades demandadas no puede sostenerse bajo el esquema de una práctica relacionada con la competencia económica y libre concurrencia,** dado que para considerar que los supuestos descritos en la Ley de Publicidad inciden en la competencia deben considerarse diversos elementos como los establecidos en los artículos 54 y 56 de la LFCE.

Incluso, la propia Iniciativa al analizar el medio publicitario en el derecho internacional, concluyó que:

- En **Francia,** la Ley sobre Transparencia, Lucha contra la Corrupción y Modernización de la Vida Económica, establece como medidas la implementación de códigos de conducta, análisis de riesgo en materia de corrupción, sistema de auditoría de "compliance", entre otros.

- En **Gran Bretaña,** el órgano regulador de los servicios de comunicaciones concluyó que la falta de transparencia y la existencia de prácticas potencialmente irregulares en el mercado de publicidad no se tipificaban como conductas anticompetitivas que ameritaran sanciones en términos de la ley de competencia.

- En **Estados Unidos,** la Asociación Nacional de Anunciantes presentó en 2016, los resultados de una investigación a las conductas de los Anunciantes en el que se concluyó la existencia de una falta de transparencia generalizada y remuneraciones sospechosas; no obstante, dichas prácticas no se tipificaron como violatorias de las leyes de competencia, sino como materia de denuncias penales por fraude y chantaje.

En síntesis, incluso la práctica internacional ha concluido que las conductas perpetradas por los anunciantes, si bien deben ser controladas, ya sea a través de su propia autorregulación o en el orden penal, lo cierto es que se ha reconocido que **las conductas por sí solas no pueden considerarse como anticompetitivas** y por ende no son por sí contrarias a los principios de competencia económica y libre concurrencia.

Del análisis realizado puede apreciarse que las autoridades demandadas, al emitir la Ley de Publicidad, **sancionan conductas que por sí mismas, de acuerdo con un análisis económico, no tienen una incidencia negativa en la competencia económica y libre concurrencia,** e incluso en algunos casos al sancionarlas inhiben la competencia en lugar de generarla, por ejemplo al impedir la creación de un mercado secundario o al reducir los incentivos que podrían tener las agencias a negociar con los medios toda vez que todo descuento que obtengan tendrá que ser trasladado en su integridad al anunciante, con lo que se acredita la transgresión que se hace valer en el presente concepto de invalidez.

De ahí que con la Ley de Publicidad emitida y promulgada por las autoridades demandadas no se obtiene el fin constitucional buscado, es decir, garantizar la competencia económica y libre concurrencia; y, en cambio, **sí genera que la COFECE se aparte de la consecución de su objeto,** lo que además de perturbar su esfera competencial y autonomía, incide de manera negativa en la competencia económica y libre concurrencia.

Lo que se reitera considerando que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Publicidad, esta Comisión será la autoridad responsable de sustanciar los procedimientos derivados de las denuncias que se presenten debido al incumplimiento a los artículos antes analizados.

1.3.5. CONSIDERACIONES FINALES

OBSERVACIONES FORMULADAS AL SENADO DE LA REPÚBLICA

Los conceptos de invalidez que arriba se presentan, en su momento, la COFECE los hizo del conocimiento del Senado de la República mediante nota de "26 de abril de 2021":[2]

A. En su **artículo 10, fracción I,** la Iniciativa incluye multas hasta por el equivalente de 2 % de los ingresos de las agencias de publicidad que: a) no celebren contratos para adquirir espacios publicitarios por cuenta y orden de un anunciante; b) no entreguen directamente al anunciante la factura por concepto de venta de los espacios publicitarios en los medios; y c) en el caso de Publicidad Digital Programática, no entreguen al anunciante información sobre los resultados y los medios utilizados para la prestación de los servicios de publicidad.

B. La **fracción II** de este mismo artículo establece una multa por 4 % de los ingresos de las agencias que: a) adquieran espacios publicitarios para reventa; b) recomienden a una empresa, o contraten por cuenta y orden de ésta, un medio con el que tienen relaciones financieras; c) reciban remuneración de cualquier persona distinta de una anunciante; y d) que presten directamente servicios a un medio sin respetar los términos del contrato con el anunciante.

C. De acuerdo con esta fracción también serán sancionados los medios que entreguen remuneración a una agencia de publicidad por prestar servicios a un anunciante.

D. En su **artículo 11,** la Iniciativa propone que la Comisión sustancie y procese, conforme a la LFCE, las denuncias derivadas de la Iniciativa.

E. Al respecto, es importante aclarar que conforme los artículos 54, 55 y 56 de la LFCE, para que alguna de las conductas listadas en el artículo 10, fracciones I y II de la Iniciativa, pudiera ser **investigada, y en su caso sancionada por la COFECE,** tendría que demostrarse que: (1) constituye una de las 13 conductas catalogadas como anticompetitivas en el artículo 56 de la LFCE, por ejemplo,

[2] Veintiséis de abril de dos mil veintiuno.

una venta atada (fracción III del artículo 56 de la LFCE) o una negativa de trato (fracción V del artículo 56 de la LFCE); (2) que quien o quienes la realizan (en este caso las agencias) cuentan con poder sustancial en el mercado relevante (entre otras, con altas participaciones de mercado); (3) que la conducta tenga por objeto o efecto desplazar indebidamente a otros participantes del mercado, impedir que otros participantes accedan al mismo u otorgar ventajas exclusivas a un tercero; y (4) que no genere ganancias en eficiencia que superen sus efectos anticompetitivos. Más aún, conforme al artículo 127 de la LFCE estas conductas se sancionan hasta con el 8 % de los ingresos anuales del agente económico, no con el 2 % o 4 % como propone la Iniciativa.

F. En este sentido, las conductas consideradas en la Iniciativa no son por regla general anticompetitivas; y, conforme a la LFCE, **no son sancionables por el simple hecho de que sucedan.**

G. Las denuncias que se recibieran por las conductas consideradas en la Iniciativa, en caso de que fuere posible investigarlas, **podrían derivar en sanciones diferentes a las contempladas por la LFCE.**

H. Asimismo, no se omite señalar que, si se cumplieran los supuestos señalados en el punto D previo, **ciertas de las conductas consideradas en la Iniciativa podrían ser investigadas en términos de la LFCE, sin necesidad de expedir una nueva ley.**

No obstante lo hecho valer por esta Comisión en la nota antes referida, la Ley de Publicidad, señala en su artículo 11:

"**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica."

El mencionado precepto normativo determina que las denuncias relacionadas con las conductas sancionadas en la Ley de Publicidad deberán sustanciarse y procesarse por esta Comisión.

En este sentido, **dicha determinación incide en la autonomía de la COFECE al obligarla a:**

• **Desempeñar funciones** claramente incompatibles con el artículo 28 constitucional.

• **Destinar presupuesto,** así como recursos humanos y materiales, para la consecución de los fines determinados en la Ley de Publicidad, mismos que no guardan relación alguna con la libre concurrencia y competencia.

• **Utilizar el presupuesto autorizado para el año 2021,** el cual fue propuesto y autorizado a la luz de los objetivos y procedimientos establecido en la LFCE, no así de la Ley de Publicidad.

• **Emitir actos administrativos, individuales y generales, para interpretar e implementar la Ley de Publicidad.** Señalando además que esta ley no establece supuestos procesales mínimos para atender, procesar y resolver las denuncias correspondientes, lo que genera **altos espacios de incertidumbre.**

Ahora bien, también es importante hacer referencia al **PROCESO LEGISLATIVO,** el cual advierte una falta de análisis de los motivos y fundamentos que llevaron a emitir la Ley de Publicidad considerando que éste se realizó en un periodo corto de tiempo, como se aprecia del Capítulo de Hechos, además de que **en ambas Cámaras diversos legisladores solicitaron mociones de suspensión** a efecto de analizar a mayor detalle la Ley de Publicidad, entre otras razones para analizar la nota que elaboró la COFECE y que aquí se menciona, las **cuales no fueron acordadas de conformidad,** lo que advierte un desaseo legislativo, sobre todo si se tiene presente lo que ahora se indica:

1. No fueron respetados los plazos establecidos en la normatividad; por ejemplo, el establecido en el artículo 71, numeral 2, del Reglamento del Senado para que los legisladores tuvieren conocimiento de la Ley de Publicidad y su respectivo dictamen.

2. En sesión del 22 de abril de 2021 **se rectificó el turno** para la dictaminación a las Comisiones de Radio y Televisión, en contravención a lo establecido en el artículo 181 punto 5 del Reglamento del Senado.

3. Se celebraron **reuniones de trabajo de las Comisiones durante una sesión plenaria** en contravención al artículo 138, numeral 3 del Reglamento del Senado.

4. De acuerdo con fuentes periodísticas se aprobó el dictamen de las comisiones **sin el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria** en condiciones de libertad e igualdad. Entre ellas el integrante del Senado Dante Delgado Rannauro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

5. Se presentó una **moción suspensiva** por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en razón de las violaciones existentes al artículo 117 del Reglamento del Senado.

Es de resaltar que la comisión dictaminadora contaba con un **plazo de hasta 30 días hábiles para elaborar su dictamen,** de acuerdo con el artículo 212 numeral 1 del Reglamento del Senado.

Sin embargo, en el presente caso **no se otorgó la posibilidad de que se revisara el dictamen** correspondiente en los plazos establecidos; por lo que los legisladores no tenían conocimiento suficiente del contenido de la iniciativa, ni del dictamen de las comisiones, conforme a lo antes señalado.

En ese tenor, la **reunión extraordinaria** en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin cumplir con los plazos antes señalados y establecidos en la normatividad aplicable.

Con lo que ni los legisladores de las Cámaras ni los integrantes de las Comisiones conocieron los dictámenes con el tiempo suficiente para analizarlos y discutirlos al interior de cada comisión; y, posteriormente aprobarlos.

Asimismo, el artículo 193 del Reglamento del Senado establece que el dictamen que se presente al Pleno a discusión **debe de publicarse cuando menos 24 horas** antes en la Gaceta Parlamentaria; no obstante, de acuerdo con lo plasmado en el apartado de Hechos no se cumplió.

En ese sentido, el mismo numeral en su párrafo 3o. señala que **el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre en la Gaceta.**

Sin embargo, en el presente caso, se presentó el asunto para su integración a la orden día del Pleno; y, fue admitido a discusión, aun cuando diversos legisladores pidieron moción suspensiva. Todo lo cual alcanza a su promulgación, dado que **el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto,** considerando los vicios que se han destacado.

5. **1.4. ADMISIÓN Y TRÁMITE.** Por acuerdo fechado el catorce de julio de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar expediente con el número **94/2021** y señaló al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** como instructor en el presente medio de control de constitucionalidad, al existir conexidad con la diversa **controversia constitucional 93/2021,** en la cual se impugna el mismo Decreto con motivo de su publicación.

6. Mediante acuerdo de quince de julio siguiente, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo **admitió** a trámite la presente controversia constitucional, con reserva de los motivos de improcedencia que pudieren advertirse al momento de dictar la sentencia.

7. En el mismo proveído, se tuvo como órganos demandados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal; por lo que se ordenó su emplazamiento. Por último, se dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestare lo que a su representación corresponda.

8. **1.5. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.** Por escrito presentado el diez de septiembre de dos mil veintiuno, el Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, en su carácter de **Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados,** dio contestación a la demanda en los siguientes términos:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, relativa a que **la accionante carece de interés legítimo** para promover la presente controversia; toda vez que no se desprende un señalamiento concreto de la afectación a su esfera competencial o atribuciones constitucionales derivadas del ordenamiento legal; o bien, el principio de afectación en relación con la ley que pretende impugnar.

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

• Son infundados los conceptos de invalidez, ya que derivan de una **incorrecta interpretación del artículo 28 constitucional.**

• **La COFECE es la autoridad especializada para velar por la libre concurrencia y competencia económica.** El artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica dispone que su objeto es promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, castigar y eliminar los monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

• **La Ley impugnada es acorde con el artículo 28 de la Constitución Federal,** al establecer en su artículo 11 que las denuncias se sustanciarán y procesarán por la COFECE, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, al tratarse de prácticas indebidas en materia de contratación de publicidad.

• **La motivación que condujo al legislador para expedir la legislación impugnada se encuentra en el Dictamen** de las Comisiones Unidas de Gobernación y Población y de Economía, Comercio y Competitividad de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En el referido documento, la Comisión Dictaminadora consideró necesario prevenir y evitar las prácticas indebidas que afecten su correcto funcionamiento en materia de publicidad.

9. **1.6. CONTESTACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL.** Mediante escrito presentado el diez de septiembre de dos mil veintiuno,[3] María Estela Ríos González, en su carácter de **Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal,** rindió contestación a la demanda, argumentando, en esencia, lo siguiente:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

AUSENCIA DE INTERÉS LEGÍTIMO

Señala como causal de improcedencia la consistente en **la falta de interés legítimo** del actor para promover la presente controversia constitucional, en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción IX, y 10, fracción 1, de la Ley Reglamentaria, así como el numeral 105, fracción 1, inciso 1), de la Constitución General, ya que **la parte actora no acredita una invasión a su esfera competencial:** no existe una afectación a sus facultades en materia de competencia económica, al no ser anuladas o modificadas.

AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR

Se actualiza la causal de improcedencia por la falta de una causa de pedir a que se refiere el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria, pues de la lectura de la demanda, **no se advierte que el actor formule argumentos lógico-jurídicos, de los que se desprenda una posible afectación.**

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Primero. Los conceptos de invalidez son **infundados,** ya que la Ley impugnada guarda un fin constitucionalmente válido y relevante relacionado directamente con el artículo 28 de la Constitución General, pues el legislador debe emitir las leyes respectivas para castigar severamente dichas conductas.

[3] Registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día trece de septiembre siguiente.

Del texto de la Ley impugnada, no se desprende que tenga como finalidad afectar o invadir las facultades de la Comisión actora como órgano constitucionalmente autónomo y máxima autoridad regulatoria en su sector; sino que, tiene como finalidad brindar mayor certeza en las relaciones comerciales de los agentes del mercado de la publicidad y proteger a los consumidores.

En la exposición de motivos se advirtió que, en la actualidad, la publicidad constituye una actividad de extraordinaria relevancia que, además de ser un vehículo de comunicación, es un mecanismo dinamizador de la economía. De ahí la **importancia de regular el entorno que rodea la actividad publicitaria,** dado que tiende a estimular actitudes, modos, conductas y condiciones de consumo en las personas.

Contrario a lo señalado por la Comisión actora, **la Ley no tiene como finalidad regular aspectos que conciernen a las relaciones entre partes privadas,** que no corresponden a la Comisión Federal de Competencia Económica monitorear y tutelar, ya que **sí regula conductas que tienen una conexión lógica-material con el artículo 28 de la Constitución General.**

En el proceso legislativo que dio origen a la Ley impugnada, se destacó que **existe una problemática en el mercado de la publicidad, ya que algunas agencias son remuneradas de manera doble,** es decir, cobran por los servicios prestados a los anunciantes y reciben también remuneraciones por parte de los medios de comunicación, lo que llevó al convencimiento de que **tales conductas pueden generar prácticas indebidas,** al existir para los medios de comunicación un incentivo para remunerar a las agencias para que éstas las favorezcan con sus decisiones de selección, ya sea a través de pagos directos o comisiones por concepto de venta, o por remuneraciones indirectas, como venta de espacios publicitarios a precios inferiores a los del mercado para su posterior reventa con un margen o, incluso, la celebración de contratos de asesoría ficticios o con precios superiores a los del mercado.

La legislación hace evidente la **necesidad de combatir legalmente el poder de información asimétrica de las agencias,** toda vez que sus conductas han generado fuertes distorsiones de mercado.

Destaca la trascendencia de la regulación de la Ley impugnada, toda vez que se encuentra dirigida a un **mercado de gran amplitud e importancia como es el de la publicidad,** donde es preciso contar con normas que contribuyan a la transparencia de los actos jurídicos que se realizan. Para la emisión de la Ley **no se requiere una motivación reforzada,** al no ser una "categoría sospechosa".

Resulta infundado el argumento de la Comisión actora en el sentido de que la Ley combatida violenta los artículos 28 y 133 de la Constitución General, ya que, **fue emitida con la finalidad de contar con una norma que contribuya a la transparencia de los actos jurídicos que se realizan en el mercado de publicidad,** así como las atinentes a prevenir y evitar prácticas indebidas que afecten su correcto funcionamiento.

Ello en congruencia con lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución General que prohíbe de manera terminante las prácticas monopólicas en la economía nacional y **mandata que la legislación secundaria sancione con severidad todos aquellos acuerdos o concertaciones que vayan en contra de la libre concurrencia** o que conlleven una ventaja indebida que beneficie determinadas personas en detrimento de la población o algún sector de ésta.

Es infundado el argumento que la actora refiere de que la Ley impugnada no logra contrarrestar la asimetría en la información; ya que, del procedimiento legislativo, se advierte que, dada la importancia del mercado de la publicidad en México, **es necesario combatir legalmente el poder de información asimétrica de las agencias,** toda vez que sus conductas han generado fuertes distorsiones de mercado y les han reportado ganancias extraordinarias e injustificadas, con altos costos e ineficiencias para los anunciantes, los medios de comunicación; y, finalmente, los consumidores. Uno de los aspectos más importantes para el Legislador ordinario fue **procurar la transparencia en la contratación de publicidad,** finalidad que se aprecia en el texto del artículo 8 de la Ley.

Además, la Comisión pretende que se analicen los artículos 5, 6, 7 y 10 de la ley impugnada para acreditar una deficiencia legislativa para combatir la asimetría de la información; lo cual resulta incorrecto, ya que **la promovente realiza una interpretación sesgada de los citados artículos,** y pierde de vista, que la interpretación jurídica también incluye métodos integradores y contextuales.

Para justificar lo anterior cita la tesis de jurisprudencia de rubro: "INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA. PUEDE PREVALECER INCLUSO SOBRE LO PRECISADO EN LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS O EN LOS DICTÁMENES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS, CUANDO RESULTE COHERENTE CON LA VOLUNTAD OBJETIVA QUE SUBYACE A LA NORMA."

El contenido de la Ley reclamada se integra de medidas "*ex ante*" y "*ex post*" con el fin de prevenir y evitar las prácticas indebidas que afecten el buen funcionamiento del mercado. De ahí que la actora parte de una premisa falsa, puesto que **el legislador ordinario estableció prima facie las conductas específicas que fueron detectadas como las causantes de ventajas indebidas** derivadas de la contratación de servicios publicitarios a fin de contrarrestarlas y sancionarla.

También es infundado el argumento de que las autoridades demandadas debían considerar el hecho de que las prácticas monopólicas se estudian caso por caso. Ello, en virtud de que **la ley no sanciona las prácticas monopólicas, sino conductas específicas que generen ventajas indebidas.**

Segundo. Con la aprobación de la ley impugnada **no se violó el procedimiento legislativo,** ni el principio de deliberación democrática.

En atención a lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas, la fundamentación y motivación de los actos legislativos deben entenderse satisfechos cuando el Congreso está facultado para ello.

Al momento que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estudie las violaciones dentro del procedimiento legislativo, éste deberá estudiarse bajo el estándar fijado en la jurisprudencia de rubro:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDEZ DE AQUÉL."

Son infundados los argumentos de la Comisión accionante referentes a la **posibilidad de veto** del titular del Ejecutivo, ya que no se advierte violación al procedimiento legislativo, aunado a que **existe un pronunciamiento de la**

Primera Sala que califica de improcedente la controversia constitucional en contra del ejercicio del derecho de veto.

Resulta aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL."

10. **1.7. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.** El quince de septiembre de dos mil veintiuno, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, en su carácter de **Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores** del Congreso de la Unión, presentó en este Alto Tribunal contestación a la demanda, manifestando, en esencia, lo siguiente:

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

• No se advierte que se hizo valer alguna causal de improcedencia.

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Los conceptos de invalidez son, en una parte **infundados;** y, en otra **inoperantes,** pues **la ley combatida no trasgrede** los artículos 14, 16, 28, 39, 40, 41, 49, 72, apartado I y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el hecho quinto señalado en la demanda, refiere que, por un lado, es **parcialmente cierta** la publicación en el Diario Oficial de la Federación del DECRETO por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad; sin embargo, **no es cierto que la referida ley diluya el objeto constitucional de la Comisión promovente.**

La ley guarda una relación medio-fin con el artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, al establecer una normatividad para combatir el poder de información asimétrica de las agencias, ya que su actuar ha

generado fuertes distorsiones de mercado, lo que impide el impulso de la competencia entre los diferentes agentes económicos que interactúan en los procesos de contratación, que incide directamente en la disminución del precio final que los consumidores en general pagan por los productos y servicios que se difunden por medio de cualquiera de los espacios publicitarios disponibles en el mercado.

La regulación de la Ley impugnada permite hacer frente a la asimetría de la información, ya que establece, cuestiones para que una agencia sólo pueda adquirir espacios publicitarios por cuenta y orden de un anunciante y no por sí misma para su posterior reventa a un anunciante.

En el contrato que se celebre deben establecerse las condiciones de remuneración, entre otras.

Las manifestaciones que formula la Comisión constituyen simples apreciaciones subjetivas, las cuales no son idóneas ni suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del Decreto combatido.

Respecto de la Ley reclamada al imperar la regla "per se", resulta innecesario instituir en cada caso si se producen efectos anticompetitivos, ya que, se considera que intrínsecamente, son lesivas y deben ser perseguidas "por sí mismas" y no por los efectos que pueden causar, en virtud que **son necesarias para combatir el poder de información asimétrica de algunas agencias que incurren en prácticas indebidas,** al generar distorsiones del mercado.

La ley se encuentra encaminada a establecer mecanismos que garanticen la libre competencia económica y libre concurrencia, cuestión que se adecua a las atribuciones que tiene conferidas la Comisión Federal de Competencia Económica en el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica, entre ellas, la de garantizar la libre concurrencia y competencia económica; investigar y combatir las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas.

La nota que presentó la Comisión actora no obliga al Senado de la República a tomar en cuenta dichos actos, conforme al artículo 184, numeral 2, del Reglamento

del Senado de la República. La Ley impugnada no obliga a la Comisión a desempeñar funciones incompatibles con el artículo 28 de la Constitución Federal, ni conlleva una erogación mayor al presupuesto que le fue autorizado.

El procedimiento legislativo cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

11. **1.8. ACUERDO RECAÍDO A LAS CONTESTACIONES DE DEMANDA.** Por acuerdo de veinte de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos y surtidos los efectos de los escritos de contestación a la demanda presentados por la **H. Cámara de Diputados** y el **Poder Ejecutivo Federal.**

12. Sin embargo, previa certificación del plazo, se acordó que la contestación formulada por la **H. Cámara de Senadores** del Congreso de la Unión resultaba **extemporánea.**

13. **1.9. ALEGATOS.** Por escrito presentado el doce de noviembre de dos mil veintiuno, la delegada de la **Comisión Federal de Competencia Económica** presentó escrito de alegatos. Igualmente, el dieciséis de noviembre siguiente, tanto el delegado de la Consejería Jurídica del **Ejecutivo Federal,** como el delegado de la H**. Cámara de Diputados,** presentaron sendos escritos de alegatos.

14. **1.10. AUDIENCIA.** El diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, se celebró audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos; y, en la misma fecha, se dictó acuerdo por el que se determinó el **cierre de la instrucción.**

II. COMPETENCIA

15. El 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 l), de la Constitución General,[4] 1o. de la

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

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional[5] y 10, fracción I,[6] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se combate la constitucionalidad de una norma general emitida por los Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia de la Comisión actora.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

16. De la lectura de la demanda se tiene que la accionante promovió la presente controversia constitucional en contra del **"Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad",** publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

17. No obstante, una lectura integral de la demanda permite concluir que la impugnación se formula en dos alcances:

[A]. La **impugnación total del Decreto** en lo que se refiere al procedimiento legislativo que le dio origen y

[B]. La **impugnación específica de distintos preceptos** sobre los que se formularon conceptos de invalidez, a saber, los artículos **1, 4, 5, 6, 7, 8, 10**[7] y **11** del referido ordenamiento, cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés general y de aplicación en todo el territorio nacional. En atención a los objetivos establecidos en

---

"**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"**I)** Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

[5] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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."

[6] "**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; ..."

[7] Una lectura integral de la demanda permite confirmar que, en la causa de pedir, la Comisión accionante cuestiona la totalidad del **régimen de sanciones.** Al efecto, se estima aplicable el

el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto promover la transparencia en el mercado de la publicidad, así como la prevención y el combate a prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida a favor de personas determinadas en perjuicio de los anunciantes y, en última instancia, de los consumidores.

"**Artículo 4.** Una Agencia sólo puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta y orden de un Anunciante y en el marco de un contrato de mandato celebrado por escrito entre el Anunciante y la Agencia. Una Agencia no puede adquirir Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante.

"**Artículo 5.** El contrato de mandato celebrado entre la Agencia y el Anunciante debe establecer las condiciones de remuneración de la Agencia. La Agencia sólo puede recibir, como remuneración por los servicios prestados al Anunciante, la contraprestación establecida en el contrato de mandato.

"Cualquier descuento otorgado por el Medio a la Agencia debe ser transferido integralmente al Anunciante. El Anunciante tiene derecho a controlar la ejecución de la campaña de publicidad.

"Ni la Agencia ni terceros utilizados por la Agencia para la prestación de servicios al Anunciante pueden recibir remuneración, comisión o beneficio en especie por parte de un Medio.

"Una Agencia que presta servicios a los Anunciantes no puede simultáneamente prestar servicios a los Medios. En todo caso, los servicios prestados a los Medios deben realizarse por una persona que pertenece al mismo grupo económico que la Agencia, pero distinta a esta última."

"**Artículo 6.** El Medio deberá enviar la factura por concepto de la venta de los Espacios Publicitarios directamente al Anunciante, aun cuando la Agencia realice el pago en su nombre, conforme a la normatividad en materia fiscal aplicable. Además de la factura, el Medio deberá entregar directamente al Anunciante la información siguiente:

---

siguiente criterio: Registro digital: 166985. "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.". [J]; 9a. Época; Pleno*; S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXX, julio de 2009; Pág. 1536. P./J. 98/2009.

"**I.** Las fechas y los lugares de difusión;

"**II.** Los Espacios Publicitarios difundidos y los formatos utilizados, y

"**III.** Los precios unitarios de los Espacios Publicitarios, incluyendo, en su caso, los montos de cualquier descuento otorgado por el Medio.

"Cuando proceda, la Agencia deberá oportunamente conciliar la información anterior con el Medio antes de que el Medio envíe al Anunciante la factura y la información correspondiente.

"**Artículo 7.** La Agencia que adquiera Publicidad Digital Programática por cuenta y orden de un Anunciante deberá comunicar a la mayor brevedad posible al Medio vendedor de los Espacios Publicitarios la identidad de dicho Anunciante y entregarle, durante el mes siguiente a la difusión de los Espacios Publicitarios considerados, la información siguiente:

"**I.** Los resultados de los servicios prestados en términos de los indicadores cuantitativos de desempeño acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, tales como número de impresiones, visibilidad y duración de las mismas, parámetros de alcance y frecuencia, número de interacciones, clicks y acciones;

"**II.** Los resultados de los servicios prestados en términos de los criterios acordados entre el Anunciante y la Agencia antes del lanzamiento de una campaña publicitaria, en materias tales como objetivos generales, segmentación de la audiencia, métodos de optimización, eficacia de los medios utilizados, relación costo/beneficio;

"**III.** Los instrumentos tecnológicos propios y los servicios de terceros utilizados en la prestación de los servicios, precisando su identidad y experiencia; el Anunciante podrá tener acceso a los instrumentos de evaluación a disposición de la Agencia, y

"**IV.** Los medios utilizados para evitar la difusión de los Espacios Publicitarios en plataformas o entornos señalados por el Anunciante como perjudiciales a su imagen.

"**Artículo 8.** La Agencia debe informar por escrito al Anunciante de las relaciones financieras que la Agencia, o el grupo económico al que pertenece, tiene con el o los Medios que pretende contratar.

"**Artículo 10.** Por infracciones a la presente Ley, se podrán aplicar las siguientes sanciones:

"**I.** Multa hasta por el equivalente de dos por ciento de sus ingresos a:

"**a)** El Anunciante o la Agencia que no celebre un contrato en los términos del artículo 4 de esta Ley;

"**b)** El Medio que no entregue directamente al Anunciante la factura y la información asociada en los términos del artículo 6 de la presente Ley, y

"**c)** La Agencia que no entregue la información establecida en el artículo 7 de esta Ley.

"**II.** Multa hasta por el equivalente de cuatro por ciento de sus ingresos a:

"**a)** La Agencia que adquiera Espacios Publicitarios por cuenta propia para su posterior reventa a un Anunciante;

"**b)** La Agencia que recomiende a un Anunciante, o contrate por cuenta y orden de éste, un Medio con el que tiene relaciones financieras, si deliberadamente comunica al Anunciante información falsa o distorsionada sobre las características del Medio referido o de los Medios que le pueden ser sustitutos;

"**c)** La Agencia que, actuando por cuenta y orden de un Anunciante, reciba remuneración, comisión o beneficio en especie alguno de cualquier persona distinta de dicho Anunciante;

"**d)** El Medio que entregue remuneración, comisión o beneficio en especie alguno a una Agencia que actúa por cuenta y orden de un Anunciante o a terceros utilizados por la Agencia para la prestación de los servicios al Anunciante, y

"**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica."

18. Para ello, conviene aclarar que, al final del apartado de efectos de la demanda,[8] la Comisión actora **aclara que no impugna en lo particular los**

[8] **Apartado "XI",** páginas 37 y 38.

artículos 2, 3, 9, 12 y 13; no obstante, precisa que debe expulsarse totalmente la ley del sistema jurídico, en tanto que los preceptos relativos al objeto, definiciones y ámbito de aplicación a contratos de las personas públicas ya no trascenderían y a nada práctico conllevaría mantener su vigencia.

19. A partir de lo anterior, **se tiene por impugnado el ordenamiento en su totalidad** por cuanto hace al procedimiento legislativo que motivó su expedición y, **en lo particular,** respecto de los artículos **1, 4, 5, 6, 7, 8, 10** y **11,** específicamente cuestionados a partir de cada concepto de invalidez.[9]

IV. OPORTUNIDAD

20. De conformidad con el artículo 21, fracción II, 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 la presentación de la demanda de controversia constitucional será de **treinta días** tratándose normas generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación; o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

21. En el caso, el Decreto impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el **tres de junio de dos mil veintiuno.** Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del viernes **cuatro de junio al jueves quince de julio de dos mil veintiuno;** debiéndose descontar los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de junio; así como tres, cuatro, diez y once de julio de dos mil veintiuno, por corresponder a sábados y domingos, conforme a lo dispuesto por los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

22. Por tanto, si la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles **catorce de julio de dos mil veintiuno,** se concluye que su presentación fue **oportuna.**

[9] Esto, sin perjuicio de que, en su caso y como lo solicita la actora, se exploraría la viabilidad de extender la invalidez a preceptos no impugnados, conforme a lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia.

23. En lo que se refiere a los escritos de contestación de demanda, ya quedó precisado que, durante la instrucción, únicamente se estimó extemporáneo el presentado por la Cámara de Senadores, en tanto que las contestaciones del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados, se formularon en tiempo.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legitimada, ya que la **Comisión Federal de Competencia Económica** cuenta con facultades para promoverla al participar de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo, en términos de lo dispuesto por los artículos 28, párrafo decimocuarto, y 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

25. Además, la demanda fue suscrita por Alejandra Palacios Prieto en su carácter de **Comisionada Presidenta** del órgano constitucional autónomo, lo cual acredita con copia certificada del oficio por el que la Vicepresidenta del Senado de la República le dio a conocer su designación, así como con el acuerdo único por el que se amplió el periodo de su encargo; lo cual se relaciona con el **artículo 20, fracción II,**[10] **de la Ley Federal de Competencia Económica,** que establece las facultades de dicha funcionaria para promover una controversia constitucional cuando así lo apruebe el Pleno de la Comisión. Este último requisito se tiene por cumplido en atención a que en el expediente obra la copia certificada del **Acuerdo CFCE-167-2021** de trece de julio de dos mil veintiuno, emitido por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, mediante el cual, por unanimidad de votos, se autorizó a su Presidenta para presentar la demanda que dio lugar a esta controversia constitucional.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

26. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva en la causa; en principio, porque a ellos se reclama la emisión y promulgación de las normas

[10] "**Artículo 20.** Corresponde al Comisionado Presidente:
"**II.** ... El Presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales en términos de lo previsto por el inciso l), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

generales impugnadas, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso l, de la Constitución Federal.

27. En efecto, de acuerdo con los artículos 10, fracción II,[11] y 11, párrafo primero,[12] de la Ley Reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general impugnada, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. **6.1. PODER EJECUTIVO FEDERAL.** Ahora bien, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, compareció María Estela Ríos González, en su calidad de **Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal,** quien acreditó dicho carácter con copia certificada de su nombramiento de dos de septiembre de dos mil veintiuno.

29. En términos de los artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[13] y 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,[14] así como en el punto único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, el **Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal** tiene la representación jurídica del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema

[11] "**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; ..."
[12] "**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."
[13] "**Artículo 90.** ...
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."
[14] "**Artículo 4.** La función de Consejero Jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste."

Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, por lo que se le reconoce legitimación pasiva en el proceso.[15]

30. **6.2. CÁMARA DE DIPUTADOS.** Compareció el diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, con el carácter de **Presidente de la Mesa Directiva** de dicho órgano legislativo, personalidad que acreditó con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la que se le designó para ocupar dicho puesto.

31. En términos del artículo 23, punto 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[16] dicho funcionario tiene la representación legal de la Cámara de Diputados, por lo que se reconoce su legitimación pasiva en el proceso.

32. **6.3. CÁMARA DE SENADORES.** Es innecesario el estudio de la legitimación pasiva en el proceso respecto de la Cámara de Senadores; en tanto que, como ya fue referido en el apartado de oportunidad, su contestación se presentó de manera extemporánea.

---

[15] **Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001**: "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.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los 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."

[16] "**Artículo 23.**
"**1.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: ...
"**l)** Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

33. **7.1. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ALEGADAS POR LAS PARTES.** De los escritos de contestación a la demanda, se advierte que la **Cámara de Diputados** y el **Ejecutivo Federal** hicieron valer diversas causales de improcedencia:

34. **7.1.1. FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO.** En principio, la **Cámara de Diputados** y el **Ejecutivo Federal** consideran que en el caso se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la Comisión actora, bajo los siguientes argumentos:

> • La actora impugna la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, **sin que se desprenda el señalamiento concreto de la afectación a su esfera de competencia** o atribuciones constitucionales derivada del ordenamiento legal; o bien, cuando menos un principio de afectación en relación con la ley que pretende impugnar.
>
> • La accionante carece de interés legítimo, pues es **incapaz de evidenciar un principio de agravio directo a su esfera competencial,** ya que si bien, el reclamo redunda en la aparente transgresión a sus atribuciones, no existe una afectación a sus facultades en materia de competencia económica, al no ser anuladas o modificadas con la expedición de la ley impugnada.[17]

35. Dicha causal se estima **INFUNDADA,** toda vez que, en el caso, es evidente que la **Comisión Federal de Competencia Económica,** cuestiona el **"Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad",** a partir de que la aplicación de dicho ordenamiento está conferida a dicho órgano constitucional autónomo, lo que puede constatarse del artículo 11 de dicha Ley,[18] que trasciende a la totalidad del ordenamiento.

36. En efecto, del análisis del Decreto cuestionado, puede confirmarse que **la aplicación y control de cumplimiento de la Ley corresponde en exclusiva**

[17] Causal que se sustenta en los artículos 19, fracción IX y 10, fracción I de la Ley Reglamentaria.
[18] **"Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la **Comisión Federal de Competencia Económica** de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica."

a la Comisión Federal de Competencia Económica; y, que, si bien, ésta, como **operador jurídico,** es únicamente referida en el citado **artículo 11,**[19] lo cierto es que para que sustancie y procese las respectivas denuncias ahí previstas, debe partir de la observancia de las distintas reglas, condiciones y criterios derivados de los restantes preceptos del ordenamiento en cuestión.

37. De ahí que, si bien en distintos apartados de la demanda la ley se cuestiona al estimarse que ésta se opone sustantivamente a la regulación de competencia económica prevista en el texto constitucional, lo cierto es que todo ello parte del planteamiento de que **se está vinculando a la Comisión actora a ejercer funciones ajenas a las que le atribuye la Constitución Federal,** lo que permite confirmar que lo planteado en la presente controversia **sí actualiza un principio de agravio en sentido amplio**[20] vinculado con una supuesta invasión competencial que impacta la **autonomía presupuestal y funcional** del órgano constitucional actor.

38. **7.1.2. AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Por otro lado, la Consejera Jurídica del **Ejecutivo Federal** también cuestiona que la demanda es improcedente en atención a que no contiene conceptos de invalidez en los que se argumente una posible invasión de esferas competenciales establecidas en la Constitución Federal, causal que se funda en lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia.

39. Dicha causal, vinculada a la ya analizada en el numeral anterior, también se estima **INFUNDADA,** precisamente porque de la demanda sí es posible corroborar que la Comisión actora **formula como conceptos de invalidez distintos argumentos a partir de los cuales defiende una invasión competencial** provocada con motivo de la emisión y promulgación del decreto impugnado.

---

[19] "**Artículo 11.** Las denuncias derivadas de las disposiciones de la presente Ley se sustanciarán y procesarán por la Comisión Federal de Competencia Económica de conformidad con los procedimientos previstos por la Ley Federal de Competencia Económica."

[20] Registro digital: 2010668. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.". [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 25, diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 33. P./J. 42/2015 (10a.).

40. **7.2. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDAS DE OFICIO.** El Tribunal Pleno no advierte causal de improcedencia alguna que deba examinarse de oficio.

41. **7.3. CONCLUSIÓN.** A partir de lo expuesto en los dos subapartados previos, puede concluirse que, al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alegado por las partes o que este Alto Tribunal advierta oficiosamente, resulta procedente realizar el estudio del fondo de la cuestión planteada.

VIII. PRECISIÓN DE LA LITIS

42. Atendiendo a los argumentos planteados en su demanda por la **Comisión Federal de Competencia Económica,** y para facilitar el examen de regularidad constitucional, el estudio de fondo se dividirá en los siguientes apartados:

APARTADO	TEMÁTICA
IX.	Análisis del **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO** del **"Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad".**
X.	Estudio de las normas generales impugnadas en cuanto a su **AFECTACIÓN A LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES** de la **Comisión Federal de Competencia Económica,** a partir del análisis de los artículos específicamente impugnados:[21] **• 1o.: Objeto.** **• 4o.: Prohibición de reventa de publicidad.** **• 5o.: Facturación y entrega de información.** **• 6o.: Contrato de mandato y remuneración.** **• 7o.: Publicidad digital.** **• 8o.: Información de relaciones financieras.**

[21] Esto, únicamente para el caso de que no se advierta del proceso legislativo una condición con potencial invalidante respecto de la totalidad del Decreto impugnado.

	• **10: Infracciones y sanciones.** • **11: Sustanciación de denuncias.**

IX. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

43. Este Alto Tribunal ha determinado que, por cuestión de técnica, deben analizarse en primer término las violaciones de carácter formal –debido proceso legislativo– aducidas por los accionantes que conlleven un potencial invalidante; ya que, de resultar fundadas, podrían significar la invalidación total de la norma general impugnada.[22] Por ello, los conceptos de invalidez se estudiarán en un orden distinto al expuesto por la Comisión actora.

44. **9.1. PLANTEAMIENTOS DE INVALIDEZ.** En el caso particular, la Comisión accionante cuestiona que durante el proceso legislativo que precedió la emisión del Decreto impugnado se cometieron las siguientes violaciones:

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
1	**TIEMPO REDUCIDO DEL PROCESO LEGISLATIVO.** Impidió un análisis de los motivos y fundamentos sustento del ordenamiento.
2	**NOTA DE LA COFECE NO ANALIZADA.** No se tomó en cuenta la nota de fecha veintiséis de abril de 2021 enviada por la COFECE al Senado.
3	**MOCIONES SUSPENSIVAS NO ACORDADAS FAVORABLEMENTE.** Se plantearon durante el proceso legislativo distintas mociones de suspensión[23] que no fueron acordadas de conformidad, lo que advierte un desaseo legislativo.
4	**FALTA DE RESPETO A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS.** No fueron respetados los plazos establecidos en la normatividad: Por ejemplo, lo exigido en el **artículo 71, numeral 2,** del Reglamento del Senado para que los legisladores tuvieren conocimiento de la Ley de Publicidad y su respectivo dictamen.

[22] Registro digital: 170881. "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.". [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXVI, diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007. [Criterio aplicado por analogía].
[23] Oficios de los Senadores Dante Delgado Rannauro y Noé Castañón Ramírez, así como de las diputadas Martha Tagle Martínez y Maria de los Ángeles Ayala Diaz.

5	**RECTIFICACIÓN DE TURNO FUERA DE NORMA.** En sesión del 22 de abril de 2021 se rectificó el turno para la dictaminación a las Comisiones de Radio y Televisión, en contravención a lo establecido en el **artículo 181, punto 5,** del Reglamento del Senado.
6	**INDEBIDA CELEBRACIÓN DE LAS REUNIONES PLENARIA Y DE COMISIONES DE FORMA SIMULTÁNEA.** Se celebraron reuniones de trabajo de las Comisiones durante una sesión plenaria en contravención al **artículo 138, numeral 3,** del Reglamento del Senado.
7	**DELIBERACIÓN SIN CONDICIONES DE LIBERTAD E IGUALDAD.** Se aprobó el dictamen de las comisiones sin el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. Entre ellas, respecto del integrante del Senado **Dante Delgado Rannauro** del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.
8	**TRANSGRESIÓN AL TURNO.** Se presentó una moción suspensiva por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en razón de las violaciones existentes al **artículo 117** del Reglamento del Senado con relación al turno originalmente asignado.
9	**FALTA DE OPORTUNIDAD PARA LA REVISIÓN DEL DICTAMEN EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS.** La comisión dictaminadora contaba con un plazo de hasta 30 días hábiles para elaborar su dictamen, de acuerdo con el **artículo 212, numeral 1,** del Reglamento del Senado. Sin embargo, no se otorgó la posibilidad de que se revisara el dictamen correspondiente en los plazos establecidos, por lo que los legisladores no tenían conocimiento suficiente del contenido de la iniciativa, ni del dictamen de las comisiones.
10	**CELEBRACIÓN DE REUNIÓN EXTRAORDINARIA FUERA DE PLAZO.** La reunión extraordinaria en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin cumplir con los plazos establecidos en la normatividad aplicable. Con lo que ni los legisladores de las Cámaras ni los integrantes de las Comisiones conocieron los dictámenes con el tiempo suficiente para analizarlos y discutirlos al interior de cada comisión, y posteriormente aprobarlos.
11	**FALTA DE PUBLICACIÓN OPORTUNA DEL DICTAMEN.** El **artículo 193** del Reglamento del Senado establece que el dictamen que se presente al Pleno a discusión debe de publicarse con cuando menos 24 (veinticuatro) horas antes en la Gaceta Parlamentaria; no obstante, de acuerdo con lo plasmado en el apartado de Hechos no se cumplió. En ese sentido, el mismo numeral en su párrafo 3o. señala que el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre en la Gaceta.
12	**FALTA DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL.** Todo lo anterior alcanza a la promulgación de la Ley, dado que el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto, considerando los vicios destacados.

45. **9.2. FIJACIÓN DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.** Como se advierte del numeral anterior, para la Comisión accionante, existieron durante el procedimiento legislativo diversas irregularidades que son suficientes para invalidar el Decreto impugnado. Su análisis exige desarrollar previamente el parámetro de control constitucional aplicable a violaciones de esa índole.

46. **9.2.1. DOCTRINA DE LA CORTE SOBRE EL DEBIDO PROCESO LEGISLATIVO.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de una ley.

47. En síntesis, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto 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.

48. Así, se busca, al final de cuentas, que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura; lo cual se obtiene con el **respeto de las reglas de votación**, la **publicidad** de las mismas y la **participación de todas las fuerzas políticas** al interior del órgano.[24]

[24] Similares razones se adoptaron en la **Acción de Inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017,** fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por el Tribunal Pleno bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII, relativo al examen del procedimiento legislativo, y VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, y declarar la invalidez, por extensión, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el

49. **9.2.2. PRECEDENTES QUE IDEARON LA DOCTRINA.** Dicha doctrina data de hace varios años, siendo los primeros precedentes las **Acciones de Inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006.**

50. La primera acción referida se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.[25] 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.

51. 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. 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 los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal[26] 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:

---

quince de abril de dos mil diecinueve, así como del Decreto por el que se modifica el título del Capítulo Único del Título Séptimo y se reforman los artículos 74 y 75 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en la citada Gaceta Oficial el diez de enero de dos mil veinte.

[25] Acción de Inconstitucionalidad 9/2005, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

[26] "Artículo 14. ...

"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. ..."

"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 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."[27]

[27] Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), 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."

52. Como se puede observar, para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las **reglas de votación,** a la **publicidad** y a la **participación** de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.

53. Sin embargo, en el respectivo fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la **economía procesal** y la **equidad** en la deliberación parlamentaria.[28]

54. El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende **no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria** expresada en la votación. Por otra parte, el segundo principio considera que **no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes.** Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

[28] Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), 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 709, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

55. Ahora, por su parte, la referida **Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** se resolvió el cuatro de enero de dos mil siete.[29] En este asunto se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

56. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidante antes mencionados y llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.

57. En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial para declarar la invalidez fue que las irregularidades en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

58. 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 de la ley.

59. Y segundo, 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.

60. Así, se invalidó el decreto impugnado al haberse impedido que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, por ende, de **debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.**

[29] Acción de Inconstitucionalidad 52/2006, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

A saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que este Pleno haya decidido que no fue posible considerar que una norma general, producto de un **procedimiento tan acelerado** para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.

61. Además, tal como se destacó en la sentencia:

> "... la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, **fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse**, **no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria,** la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, **sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal** –la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite– que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para **casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia,** pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario."[30]

62. En consecuencia, se advierte de los precedentes mencionados que el criterio de esta Suprema Corte consiste en que **no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo,** ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que **no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada.**

63. Sin embargo, analizando el proceso en su integridad, y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, **los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad;** a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.

[30] Página 204 de la respectiva sentencia.

64. **9.2.3. REITERACIÓN DE PRECEDENTES.** La doctrina de que se dio cuenta en el numeral anterior, con sus respectivos matices, se reiteró en siguientes asuntos, como, entre otros, las **Acciones de Inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015,** resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;[31] **41/2014,** fallada en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince;[32] **36/2013 y su acumulada 37/2013,** resuelta el trece de septiembre de dos mil dieciocho;[33] **121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017,** falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte;[34] **131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017,** resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete;[35] **43/2018,** fallada el veintisiete de julio de

[31] 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.

[32] 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.

[33] 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 sesión extraordinaria.

[34] 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.

[35] Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al texto constitucional en cuestión, porque el Dictamen origen del Decreto impugnado se había

dos mil veinte;[36] **112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019,** resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte;[37] y **236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020,** falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.[38]

---

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.

[36] 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.

[37] 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.

[38] 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 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**

65. La doctrina de mérito también se retomó, cuando menos, en las **Controversias Constitucionales 58/2013;**[39] **41/2014;**[40] **34/2014;**[41] **63/2016;**[42] **23/2020**[43] y **121/2020.**[44]

---

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.

[39] Sesión de dos de junio de dos mil quince, de la Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza: Se consideró que existió una violación en el proceso legislativo, dado que **no se notificó debidamente al municipio de Tijuana respecto de las fechas de sesión** en las que se discutiría la reforma.

[40] Sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos: Se estimó que las violaciones procedimentales advertidas trascendieron a la validez de la norma, pues **soslayaron los requisitos de publicidad (al no haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria sino hasta el mismo momento en el que se celebró la sesión respectiva)** de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

[41] Sesión de seis de octubre de dos mil quince de la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Se estimó que no se respetó el derecho de participación de las minorías y la aplicación concreta de las reglas de votación. Esto, porque el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la Comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y **en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación,** habiendo sido aprobado por mayoría de votos, lo que puso de relieve que previamente a la discusión del dictamen de ley, **no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación,** ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria. Aquí se estimó relevante que **hubo oposición expresa de diversos diputados en contra de tales acciones,** sin que hubieran sido atendidas, pues fueron vencidas por las mayorías. También se destacó que se trataba de una **nueva Ley** con origen en iniciativas presentadas en anteriores legislaturas, por lo que **la aprobación del dictamen y de la propia ley en un mismo día no es acorde con los principios democráticos apuntados.**

[42] Sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve. Responsable del engrose: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena: Se concluyó que ley impugnada resultaba inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que **el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa** del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos veinticuatro horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia.

66. **9.2.4. EVOLUCIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DE LA DOCTRINA.** Por otro lado, como así se refirió en la **Acción de Inconstitucionalidad 95/2021,**[45] es importante tomar en consideración el criterio que últimamente ha sostenido este Tribunal Constitucional al resolver las **Acciones de Inconstitucionalidad 212/2020,**[46] **193/2020,**[47] **179/2020,**[48] **214/2020,**[49] **131/2020 y su acumulada 186/2020,**[50] y **285/2020,**[51] en las que se impugnaron diversos decretos que contenían leyes y normas que incidían parcialmente en los derechos de diversos pueblos indígenas y comunidades afromexicanas. En todos estos precedentes se indicó, en lo que aquí interesa, que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de comunidades, pueblos o personas indígenas, **la falta de consulta previa –incluso vista como un vicio dentro del procedimiento legislativo–**[52] no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley o decreto impugnado, sino solamente de los artículos impugnados que pudieran incidir en esos intereses y/o derechos indígenas.

[43] Sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte de la Ponencia del Ministro Jorge Mario pardo Rebolledo. Se consideró que a pesar de existir una violación al procedimiento legislativo en cuanto a que la votación debía ser nominal y no económica, dicha violación formal no transcendió al contenido de la legislación impugnada, del acta de la sesión extraordinaria se advierte claramente que, discutido en lo particular el proyecto original de la Ley de Nogales, fue rechazado por unanimidad, y la nueva propuesta fue aprobada por mayoría de votos.

[44] Fallada en sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara. Se concluyó que **sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas,** y no se impidió la participación de ninguna de las fuerzas políticas.

[45] Fallada el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

[46] Fallada en sesión celerada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

[47] Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

[48] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

[49] Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

[50] Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

[51] Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

[52] En la **Acción de Inconstitucionalidad 285/2020** se indicó que, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, se podía concluir que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se erige como un contenido constitucional que integra un parámetro de control constitucional 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 acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo. Lo anterior encuentra justificación en que el derecho a la consulta no solo es un derecho en sí mismo, sino que se instituye también como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

67. Cabe señalar que, si bien en los precedentes últimamente citados este Tribunal Constitucional se enfrentó con características y especificidades muy diferentes a las del presente asunto, lo que interesa destacar es que **el Pleno de la Suprema Corte ha sido deferente con el legislador democrático** y, en esos casos, al haberse impugnado leyes que no eran específicas para la materia indígena, se decidió no invalidar la totalidad de la ley o decreto impugnado, privilegiando y salvando así la existencia del resto de la normatividad que no tenía relación directa con los derechos de los indígenas, sus pueblos y comunidades.

68. 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 se ha flexibilizado** últimamente, de tal manera que, si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad[53] 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,[54] esos criterios **se han modelado 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.

69. **9.2.5. NOTAS IMPORTANTES SOBRE LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS.** Conforme a la doctrina de esta Suprema Corte, **la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios es justiciable.**[55]

[53] Como son las Acciones de Inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

[54] Como las Acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las Acciones de Inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

[55] Esto se recordó al fallarse la Acción de Inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

70. Para ello, en distintos precedentes se refirió que la validez de este tipo de dispensas se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa, la que debe graduarse en función de la posición de las minorías legislativa. Así, se ha señalado que la motivación exigible deberá 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.

71. Luego, **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.**

72. En efecto, al resolverse la **Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** en sesión del cuatro de enero de dos mil siete, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa.

73. En dicho precedente, este Tribunal Constitucional fue muy enfático en sostener que **un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa.**

74. En el propio asunto citado, este Pleno evaluó la validez de la dispensa del trámite legislativo por parte del Congreso del estado de Baja California. En la ejecutoria, se hizo notar que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California preveía que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, **el Congreso podía dispensar los trámites** reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, por lo cual se concluyó que tal disposición es de naturaleza extraordinaria y 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; puesto que, 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.

75. En este último precedente se concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que en un determinado caso se actualiza dicha urgencia:

76. **[1]** La existencia de determinados **hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.

77. **[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.

78. **[3]** 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.**[56]

79. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. En particular, al resolverse la **Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008,**[57] se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria.[58] De este asunto

[56] De la resolución de este asunto se generó la jurisprudencia 33/2007, visible en la página 1524 del Tomo XXV (mayo de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."
[57] Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.
[58] Similares razones se incluyeron en la Controversia Constitucional 63/2016, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, fallada bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
[59] Tesis de jurisprudencia 36/2009 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1109 del Tomo XXIX (abril de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. **Texto:** "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

derivó la tesis: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."[59]

80. Ahora bien, más adelante, al fallarse la **Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019,**[60] se trazó una importante reserva para distinguir aquellos casos en los que la condición de urgencia que respalde una dispensa de trámites no se acompañe de justificación alguna y aquéllos en los que sí exista un motivo que respalde la urgencia o cuando menos se expongan razones objetivas y razonables que generen o hagan obvia la condición de urgencia.

81. De dicho asunto, se derivó el criterio de que, en lo general, **no corresponde a este Alto Tribunal calificar si los motivos que respaldan una condición de urgencia son correctos o incorrectos,** en tanto que dicha decisión compete, en principio, al propio órgano legislativo.

82. **9.2.6. RELEVANCIA DE LOS REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES.** Al fallarse recientemente la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017,**[61] este Tribunal destacó la especial relevancia que, conforme a lo dispuesto en el **artículo 72 de la Constitución Federal** tienen en el procedimiento legislativo la Ley del Congreso y sus reglamentos.

---

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."

[60] En sesión correspondiente al once de mayo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

[61] Sesión correspondiente al día veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

83. En efecto, en dicho precepto constitucional, se destaca la necesaria observancia de dichos instrumentos normativos en los siguientes términos:

"**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:** ..."

84. En el referido precedente, se refirió que los numerales **40, 41, 49, 50, 51, 52, 56 y 72 de la Constitución Federal** norman el modelo de división material de atribuciones y de democracia representativa con una serie de principios materiales.

85. Dichos principios incluyen los siguientes: deliberación democrática, debido proceso legislativo, respeto a los derechos de las minorías parlamentarias para participar en un debate real, abierto e informado, así como la directriz de que todo proyecto de ley o decreto deberá atenerse a lo dispuesto en cada uno de los Reglamentos de las Cámaras sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, ello como una expresión de la autorregulación que asiste a cada uno de los órganos legislativos integrantes del Congreso de la Unión.[62]

[62] Los preceptos de la Carta Magna que sustentan dichos principios, son los siguientes:
"**Art. 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."
"**Art. 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. ..."
"**Art. 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. ..."
"**Art. 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."
"**Art. 51.** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."
"**Art. 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,

86. Luego, se indicó 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; en esa tesitura, **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.**

87. Esto, ya que, si bien la Constitución Federal busca consolidar un gobierno popular, también procura delimitarlo para evitar los excesos.

88. De esta manera, en una república democrática, el principio de división de poderes no puede impedir que el Poder Legislativo tenga una cierta primacía; justamente, la Constitución reconoce esa proposición 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.

89. En otras palabras, la justificación se contiene principalmente en los **numerales 50, 51, 52 y 56 de la Constitución Federal,** los que en esencia disponen que el Poder Legislativo debe dividirse en dos, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en la inteligencia de que éstas deben erigirse como contrapesos internos.

---

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."

"**Art. 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

90. En ese tenor, entre los propósitos del sistema bicameral está el de **establecer un mecanismo de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo** y, por otro, **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.**

91. Ahora bien, 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 quinientos diputados que son nombrados y sustituidos cada tres años y por una Cámara de Senadores que se integra por ciento veintiocho senadores, elegidos y sustituidos cada seis años. **Lo anterior, 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, con integrantes reducidos** –como es la de senadores–. **El equilibrio entre ambos órganos legislativos en la deliberación democrática es la mayor garantía de todas.**

92. Con base en requisitos adicionales de integración diferenciados, como 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 estales; de esta forma, **la Constitución obstaculiza la conformación de mayorías artificiales o que éstas se consoliden por pasiones o impulsos momentáneos.**

93. Otro de los elementos a considerar es la intención del Poder Constituyente de garantizar que el Legislativo considere la pluralidad de la nación mexicana y que se reflejen los distintos intereses de una Federación integrada por treinta y dos 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 distintos distritos y regiones electorales variados.

94. Este diseño demuestra **la enorme preocupación constitucional por garantizar los 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.

95. En este punto, en cuanto a la obligación constitucional de **garantizar los derechos de las minorías parlamentarias,** así como la **obstaculización en la formación apresurada de mayorías legislativas artificiales que nulifiquen los derechos de las minorías o que estas mayorías terminen por reducir las libertades de todas las personas,** cobra especial relevancia lo dispuesto en el **artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal,** en el sentido de que **todo proyecto de ley o decreto** se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose la Ley del Congreso** y **los Reglamentos de cada una de las Cámaras, sobre la forma, los intervalos así como el modo de proceder en las discusiones y votaciones.**

96. Debe destacarse que es responsabilidad de esta Suprema Corte interpretar dicho dispositivo constitucional a la luz de la racionalidad del diseño del bicameralismo, privilegiando la eficacia de sus principios, en el sentido de que las violaciones al procedimiento legislativo se controlen por referencia a los principios de democracia deliberativa, entre otros el garantizar el derecho de las minorías parlamentarias en el debido proceso legislativo, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor quede excluido del proceso deliberativo democrático,[63] **aspectos que se logran a través del respeto sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discu-**

[63] Así se señaló en el voto de minoría en la Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, suscrito por los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y José Fernando Franco González Salas, en el sentido de que **"el criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo democrático."** (foja 4 el voto de minoría).

siones y votaciones según se determine en cada uno de los Reglamentos de las Cámaras del Congreso, con lo cual **se pretende impedir que se emitan reformas legales de manera apresurada y en detrimento de la representación de la pluralidad de los intereses de la sociedad.**

97. Como se advierte de lo anterior, **el Reglamento de cada uno de los órganos legislativos que integran el Congreso de la Unión cobra una relevancia toral,** en atención a lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal; principalmente, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de agosto de dos mil once.[64]

[64] **Dictamen de la Cámara de Diputados,** correspondiente al quince de abril de dos mil tres, publicado en la Gaceta número 1232. "Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo, para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos, a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas."
Discusión en la Cámara de Diputados correspondiente al quince de abril de dos mil tres. "Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas y poniendo coto a la frecuente tentación del gobierno de asumir conductas típicas de la dictadura, pues al no publicar una ley aprobada por el Congreso sin devolverla en tiempo con las observaciones, lo que hace es menospreciar al pueblo soberano y ejercer funciones extra constitucionales. ... Otro punto a favor del dictamen en comento es que a través de éste la Comisión de Puntos Constitucionales actualiza el primer párrafo del citado artículo 72 constitucional, ya que elimina la referencia al reglamento de debates, el cual no existe en nuestro actual parlamento y la sustituye por el correcto reenvío a la vigente Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento respectivos. De esta manera se avanza en la tarea de poner al día el texto de nuestra Ley Fundamental."
Dictamen de la Cámara de Senadores correspondiente al nueve de junio de dos mil once, publicado en la Gaceta número 40. "La Minuta Proyecto de Decreto por el que reforma el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de nuestra Carta Magna propone que para la resolución de todo proyecto de ley o decreto, que no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. ... Se considera conveniente sustituir el término Reglamento de Debates, por considerarse un término anacrónico, asimismo, estas comisiones consideran procedente sentar bases constitucionales para que cuando el Congreso lo estime conveniente exista una Ley General para el Congreso y que cada cámara cuente con su reglamento respectivo, por lo que el término empleado ha sido 'la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos'. ... Cabe señalar que los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, sin embargo, dicho reglamento no existe como tal, por lo que se propone reformar el artículo 71 constitucional para tener congruencia en lo que respecta al Reglamento de Debates."

98. Así, debe decirse que el **"reglamento legislativo"** tiene un especial significado en nuestro orden jurídico actual, además de un reconocimiento expreso, puesto que **deriva directamente del artículo 72 constitucional.**

99. Cabe recordar que en la actualidad sigue vigente el **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;**[65] sin embargo, por disposición expresa del proceso legislativo que se siguió, no regula detalles correspondientes a los procesos legislativos, sino que **el Constituyente Permanente dejó todo lo relativo a la regulación del procedimiento legislativo a los dos Reglamentos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados;** en el entendido de que, entre ambos, existen diferencias en muchos aspectos.

100. De esta manera, el Poder Reformador entregó a las Cámaras el **derecho de autorregularse,** precisamente para cumplir lo que señala el artículo 72, en cuanto a que todo proyecto de ley o decreto, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose lo previsto en la Ley del Congreso y sus reglamentos, **particularmente en cuanto a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo de que se trate,** aspecto que le da a los reglamentos que emite cada una de las Cámaras una jerarquía diferente al resto de los reglamentos que existen en nuestro sistema jurídico.

101. Es decir, el hecho de que el citado dispositivo constitucional les fije competencias específicas en ordenamientos particulares a las dos Cámaras **implica que el Reglamento se constituye en una especie de extensión de lo ordenado en el artículo 72 de la Constitución Federal** y, por ello, reviste una importancia relevante similar a la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos** y la del Reglamento General.

102. En esa virtud, la obligación de que en cada Reglamento 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

[65] Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Última reforma publicada el 24 de diciembre de 2010.

una lógica en la que **se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías,** sea a través del conveniente resguardo de proyectos de ley para su discusión o **su discusión sin cumplir los requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso legislativo**, pues **se trata de reglas que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad constitucional de autorregulación y que consecuentemente deben ser respetadas,** con la finalidad de que **no se afecten los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa;** en lo particular, 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 democrático.**

103. **9.2.7. CONCLUSIÓN DE LA DOCTRINA.** Del estudio de la doctrina desarrollada en los puntos anteriores, es posible concluir que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, en relación con el análisis de **violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos,** ha sido consistente en señalar que **no todas las violaciones –procedimentales– son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven**, sino **sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas.**[66]

104. Para ello, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de **dos principios** en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante de esas irregularidades procedimentales:

[A]. El de **economía procesal,** que atiende a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales **cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada** y, por tanto, a **no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables** en un caso concreto.

[66] Véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, que dice: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

[B]. El de **equidad en la deliberación parlamentaria,** que apunta, por el contrario, a la **necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria** que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.[67]

105. Además, para determinar si una violación al proceso legislativo tiene potencial invalidante, **siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, así como la gravedad de la violación.**

106. Este Alto Tribunal ha señalado que 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 presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. **En este contexto, se insiste, la evaluación del cumplimiento de los estándares antes mencionados debe hacerse atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.**

107. **9.2.8. REGLAS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.**[68] De los artículos **71**[69] y **72**[70] de la Constitución Federal

[67] Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

[68] Consideraciones que se retoman de la Acción de Inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, fallada en sesión del dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

[69] "**Art. 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. ..."

[70] "**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:
"A. 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.

se advierte que, tratándose de la creación de leyes o decretos federales (como el del caso que se analiza en la presente controversia constitucional), los procedimientos legislativos pueden dividirse en las siguientes grandes etapas:

a) **Iniciativa.** Los procedimientos legislativos relativos a la expedición de leyes o decretos comienzan siempre con una iniciativa;

b) **Discusión en la Cámara de Origen.** Cuando la naturaleza o materia del proyecto de ley o decreto no sea exclusiva de alguna de las Cámaras (tratándose de leyes federales o generales), se discutirá sucesivamente en ambas, comenzando por la Cámara de Origen (en la que se presentó la iniciativa);

c) **Aprobación en la Cámara de Origen.** Una vez discutido el proyecto, se someterá a votación, y si se aprueba, pasará para su discusión a la Revisora;

d) **Discusión en la Cámara Revisora.** En la Cámara Revisora se someterá nuevamente a discusión el proyecto o Minuta;

e) **Aprobación en la Cámara Revisora.** Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal;

"B. 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; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.
"C. a G. [No se transcriben por referirse a un supuesto que no aplica en el presenta caso].
"H. 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.
"I. 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.
"I (SIC). [No se transcribe por referirse a un supuesto que no aplica en el presenta caso]."

f) **Promulgación y publicación.** Si el Ejecutivo Federal no tuviere observaciones, lo promulgará y publicará inmediatamente.

108. Las reglas específicas que rigen el procedimiento que deben seguir las Cámaras para la discusión y aprobación de leyes y decretos se encuentran en los Reglamentos respectivos de las Cámaras de Senadores y de Diputados y, eventualmente en los "acuerdos parlamentarios."[71]

109. A continuación, se precisarán las reglas que rigen las distintas etapas del procedimiento legislativo para los casos en que la Cámara de Senadores actúa como Cámara de Origen y la de Diputados como Revisora, pues ese es el modelo que se siguió en el presente asunto.

[A]. REGLAS ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

(CUANDO ACTÚA COMO CÁMARA DE ORIGEN)

110. El Reglamento del Senado de la República regula, en sus artículos **162 a 223** y **226 a 228** todo lo relativo al procedimiento legislativo que debe seguirse ante esa Cámara para la expedición de leyes y decretos. Al respecto, establece que las iniciativas deben presentarse por conducto de alguno de los sujetos legitimados para ello de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

[71] "**ARTICULO 3o.**
"1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra. ..."
"**ARTICULO 66.**
"1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:
"a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente; ..."
"**ARTICULO 103.**
"1. El Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas."

111. **La presentación de la iniciativa indica el principio del procedimiento legislativo.** Lo relativo a las iniciativas se encuentra regulado en los artículos **164 a 173** del Reglamento. Una vez que se han presentado las iniciativas, **deberán ser turnadas a Comisiones**[72] por conducto de la Mesa Directiva[73] para su análisis y posterior dictaminación (salvo que se apruebe someterlas al Pleno por considerarse de urgente resolución).[74]

112. La Comisión (o Comisiones)[75] a la(s) que se turne[76] la iniciativa o conjunto de iniciativas deberá elaborar un **proyecto de dictamen**[77] dentro de un

[72] "**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 114**
"1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.
"2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.
"3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."

[73] "**Artículo 32**
"1. La Mesa Directiva es el órgano colegiado que se constituye y funciona de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley."

[74] "**Artículo 175**
"1. Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución.
"2. Los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se someten directamente al Pleno.
"3. Las iniciativas listadas en el Orden del Día se incluirán íntegramente en el Diario de los Debates, una vez que se dé cuenta de ellas al Pleno."

[75] "**Artículo 178**
"1. Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.
"2. La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la Ley.
"3. El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término."

[76] "**Artículo 174**
"1. El turno es la resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno."

plazo no mayor a **treinta días hábiles** contados a partir del siguiente al de la recepción de turno (salvo que la trascendencia o complejidad del caso lo hagan conveniente o se solicite prórroga[78] para su presentación y, en su caso, **aprobación en la propia Comisión o Comisiones**).

[77] "**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.
"Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos."
"**Artículo 183**
"1. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.
"2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de 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.
"3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema (sic) y materia (sic).
"4. Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen."

[78] "**Artículo 212**
"1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este Reglamento.
"2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa podrá otorgar un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.
"3. Dentro del mismo plazo mencionado en el numeral 1 de este artículo, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por sesenta días hábiles, siendo posible sólo una prórroga otorgada. La Mesa deberá resolver lo conducente en plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito e informar al Pleno en la siguiente sesión.
"4. Para efectos del cómputo de los plazos mencionados, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este Reglamento.
"5. El plazo máximo para dictaminar tratándose de lo previsto por el párrafo 2 del presente artículo, no podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales, a partir de la fecha en que fue turnada a la comisión coordinadora respectiva."
"**Artículo 213**
"1. Cuando la Constitución, las leyes o los decretos establecen plazos, términos o mecanismos específicos para la expedición de determinados ordenamientos, las comisiones dictaminadoras deben tomarlos en consideración para efectos de la planeación de sus trabajos, en lo que corresponde al Senado."

113. Una vez elaborado el dictamen[79] debe remitirse al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que, en uso de sus facultades legales, programe su **inclusión en el orden del día,** así como la publicación en la Gaceta (cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión respectiva) y su posterior debate y votación ante el Pleno de la Asamblea.[80]

114. **Si no se cumple el requisito de la publicación en la Gaceta, el Pleno no podrá debatir ni pronunciarse sobre el dictamen o voto particular alguno,** a menos que las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras soliciten al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación del dictamen, opinión o voto particular, en cuyo caso, previo al debate, deberá distribuirse entre los senadores copia del documento de que se trate.[81]

---

[79] **"Artículo 190 (Texto vigente antes de la reforma de 08/04/2022)**
"1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:
"I. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;
"II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;
"III. Fundamentos legal y reglamentario;
"IV. Antecedentes generales;
"V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;
"VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;
"VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza, ámbito de aplicación, así como, en su caso, la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;
"VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;
"IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y
"X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo."

[80] **"Artículo 192**
"1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno."

[81] **"Artículo 193**
"1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.
"2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.
"3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

115. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto son sujetos a **dos lecturas,** que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva **(la publicación del dictamen en la Gaceta surte efectos de primera lectura).** Durante la **segunda lectura** se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen.[82] Previo al inicio del debate, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para **presentar el dictamen al Pleno.**[83] Por su parte, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerite, los grupos parlamentarios, por acuerdo de la Mesa, podrán designar a uno de sus integrantes para que intervenga al inicio del debate en lo general, a fin de **fijar su posición** sobre el tema.[84]

116. Todo proyecto de ley o decreto **se discute primero en lo general,** esto es, en su conjunto, y **después, en lo particular respecto de cada uno de sus artículos;** salvo que el texto normativo del dictamen conste de un solo artículo, en cuyo caso el debate y la votación en lo general y en lo particular se harán en

"4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

"5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación."

[82] "**Artículo 195**

"1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

"2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este Reglamento, surte efectos de primera lectura.

"3. Durante la lectura de un dictamen a cargo de un Secretario de la Mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento."

[83] "**Artículo 196**

"1. Previo al inicio del debate sobre un dictamen, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentarlo al Pleno, en el tiempo disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 76 de este Reglamento. Dicha presentación no surte efectos de primera ni segunda lecturas.

"2. En la presentación de un dictamen no proceden interrupciones al orador."

[84] "**Artículo 197**

"1. Por acuerdo de la Mesa, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerita, al inicio del debate en lo general los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga con el propósito de fijar su posición al respecto."

un solo acto.[85] De conformidad con el artículo 199 del Reglamento,[86] en la etapa de discusión, el Presidente de la Mesa elabora una **lista de oradores,** comenzando por los que están en contra y luego los que están a favor del dictamen, y la da a conocer al Pleno y, en caso **de no existir oradores, somete de inmediato a votación el contenido del dictamen.**

117. Sin embargo, si se formaron las listas, los oradores intervienen alternativamente, comenzando con el primero registrado en contra. Una vez que han

[85] "**Artículo 198**
"1. Por lo que se refiere a su texto normativo y régimen transitorio, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular.
"2. Cuando el texto normativo del dictamen consta de un solo artículo, se debate y vota en lo general y en lo particular en un solo acto; esta regla no se aplica al artículo único de un dictamen que involucra ordenamientos completos o diversos dispositivos de una ley o decreto.
"3. El debate se realiza en lo general y, de ser el caso, en lo particular, durante la sesión en que se programa el trámite del dictamen. Cuando su extensión u otras circunstancias así lo hacen recomendable, el Presidente puede proponer al Pleno que el debate en lo particular se realice en la sesión inmediata siguiente."

[86] "**Artículo 199**
"1. Los debates en lo general se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen y se sujetan a lo siguiente:
"I. Una vez leído o presentado el dictamen conforme lo señala el artículo 196 de este Reglamento, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo;
"II. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada Grupo;
"III. A continuación el Presidente formula una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen y las da a conocer al Pleno; de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato a votación;
"IV. De haberse formado listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;
"V. Cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el Presidente informa sobre quienes han intervenido, así como los nombres de los inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no;
"VI. Si el Pleno considera que sí, el Presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación;
"VII. Si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes; el Presidente repite la consulta cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo;
"VIII. Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el Presidente procede conforme a lo indicado en la fracción V de este artículo y, de acuerdo con la respuesta del Pleno, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación; y
"IX. Cuando se agota la lista de los oradores registrados, el Presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen."

hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, **el Presidente consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido;** en caso de obtener respuesta favorable, se declarará concluido el debate y se procederá a la votación, pero si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continuarán las intervenciones pendientes, repitiéndose la consulta cada vez que hayan intervenido tres oradores más de cada lista.

118. En términos del **artículo 200**[87] del Reglamento en cita, una vez que se ha concluido el debate en lo general, el Presidente debe abrir el **registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones** al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.[88]

119. Habiéndose informado sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, el Presidente ordenará someter a votación, en un solo acto, el dictamen en lo general y los artículos no reservados, para posteriormente someter a debate los artículos reservados o propuestas de adición, de manera sucesiva, en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen.

120. Los **debates en lo particular** (sobre artículos reservados o adiciones) se rigen por el **artículo 202** del Reglamento,[89] del cual se advierte que:

---

[87] "**Artículo 200**
"1. Concluido el debate en lo general, el Presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.
"2. El Presidente informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen.
"3. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados."

[88] "**Artículo 201**
"1. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.
"2. Los debates en lo particular también se refieren a propuestas de adición de artículos al cuerpo normativo del dictamen.
"3. Cada artículo o grupo de artículos reservado o propuesta de adición, se debate y resuelve sucesivamente en el orden que les corresponde dentro del cuerpo normativo del dictamen."

[89] "**Artículo 202**
"1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el Presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

a) El autor o, en su caso, un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la reserva o adición;

b) Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

c) Si no se admite, se tiene por desechada y, en su momento, el artículo reservado se someterá a votación conforme al texto original propuesto en el dictamen;

d) De admitirse, se levantarán listas de oradores en contra y a favor, iniciando el primero registrado en contra;

e) Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, el Presidente consultará al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no, y dependiendo de la respuesta, se actuará en los términos de las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 del Reglamento, en cuyo caso intervendrán hasta dos oradores en cada nuevo turno;

f) Agotada la lista de intervenciones registradas, se declarará concluido el debate y, previa lectura (por un Secretario) del texto a considerar, se someterá a votación del Pleno;

"I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;
"II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;
"III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;
"IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;
"V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este Reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;
"VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y
"VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un Secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado."

g) De ser aprobado, se incorporará en el cuerpo normativo, y de no ser así, prevalecerán los términos originales propuestos en el dictamen y se someterá a votación el artículo reservado.

121. Una vez que se ha aprobado un proyecto en la Cámara de Senadores (como Cámara de Origen), **pasará para su discusión a la de Diputados** (como revisora), cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y un Secretario, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.[90]

122. Cuando la Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto, **lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen.**

[B]. REGLAS ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

(CUANDO ACTÚA COMO CÁMARA REVISORA)

123. Al respecto, el **artículo 66**[91] del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que **la Mesa Directiva de esa Cámara turna** los asuntos

[90] "**Artículo 220**
"1. Todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Senado en su condición de Cámara de origen, se envía inmediatamente a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 constitucional.
"2. Los proyectos que pasan del Senado a la Cámara de Diputados son firmados por el Presidente y un secretario.
"3. Al proyecto se anexan los siguientes elementos de información:
"I. La iniciativa o iniciativas que le dan origen;
"II. En su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen;
"III. Reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto; y
"IV. Los demás que se estimen pertinentes.
"4. Un Secretario de la Mesa certifica el expediente y sus anexos.
"5. Si el proyecto de ley o decreto de que se trata fue aprobado como de urgente resolución, se informa a la Cámara de Diputados."

[91] "**Artículo 66.**
"1. El procedimiento por el que la Mesa Directiva turnará los asuntos a la instancia respectiva, será el siguiente:

(incluidas las Minutas enviadas por la Cámara de Senadores), para lo cual, el Presidente, atendiendo al tema, **informa al Pleno de su envío a la Comisión o Comisiones** que corresponda; y la Secretaría hace constar por escrito el trámite, el cual debe cumplimentar dentro de las setenta y dos horas siguientes.

124. La Comisión deberá elaborar el **dictamen sobre la Minuta,** dentro de los noventa días siguientes a la recepción formal del asunto (artículo 95).[92] En él podrá proponerse la aprobación total o parcial, o bien, proponer su desechamiento.

"I. La Secretaría presentará el asunto al Pleno,
"II. El Presidente, atendiendo el tema de cada asunto, informará al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda, señalando para qué efectos se turna, y
"III. La Secretaría hará constar por escrito el trámite y lo cumplimentará dentro de las setenta y dos horas siguientes. Para este efecto bastará la firma de un Secretario."
"**Artículo 68.**
"1. El turno para efectos de dictamen, procederá para enviar a las comisiones ordinarias, las minutas, las iniciativas legislativas, las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal, las proposiciones y otros documentos que, de acuerdo a la Ley, requieran de la elaboración de un dictamen."

[92] "**Artículo 95.**
"1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional:
"I. El Presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de él al Pleno;
"II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.
"2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente:
"I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional respectivamente, en ambos casos el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.
"II. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:
"a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.
"b) La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.
"c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

125. **Una vez emitido el dictamen, la Comisión o Comisiones respectivas deberán enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva, para su publicación en la Gaceta y para que se programe su discusión y votación en el Pleno.**[93] Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad.[94]

126. Las Minutas con vencimiento de plazo a discusión **deberán publicarse en la Gaceta a más tardar a las 22:00 (veintidós horas) del día anterior** a la Sesión en la que se presenten. La Junta Directiva de cada Comisión debe circular a los diputados, en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la Comisión, el dictamen o

"d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.
"e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.
"3. Para las minutas sobre iniciativas preferentes, se observará lo siguiente:
"I. El Presidente turnara a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de esta al Pleno;
"II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará treinta días naturales a partir de la recepción formal del asunto, para que se presente el Dictamen correspondiente;
"III. El plazo a que se refiere la fracción anterior es improrrogable;
"IV. Si transcurre el plazo, sin que se formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:
"a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar.
"b) La Mesa Directiva deberá incluirla en el orden del día de la siguiente Sesión del Pleno para su discusión y votación.
"c) La minuta será discutida en sus términos y sin mayor trámite como el primer asunto que sea discutido y votado en la sesión del Pleno.
"d) La minuta se discutirá y tendrá que ser aprobada por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrá por desechada.
"V. Cuando la minuta que contenga un proyecto de ley o decreto con carácter preferente sea desechada, en todo o en parte, o modificada por la Cámara, ésta deberá devolverla, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, Apartados D o E, de la Constitución."

[93] "**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."

[94] "**Artículo 87.**
"1. Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad."

la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación.[95]

127. Las discusiones en el Pleno de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto se llevan a cabo de la siguiente forma:

a) Se discuten y votan primero en lo general y después en lo particular;

b) El Presidente de la Junta Directiva puede exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos, y si decide no hacerlo, en su lugar puede pasar un integrante nombrado por la mayoría de la Comisión correspondiente;

c) Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado independiente propuesto entre ellos, podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. De haberse aprobado el dictamen unánimemente por la Comisión dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen, sin detrimento de que algún diputado quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen;

d) Luego, el Presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor, quienes hablarán alternadamente, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;

e) Ya que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y seis a favor, el Presidente de la Mesa preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, y si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión (si hubiere oradores inscritos), pero el Presidente repetirá la pregunta cuando hubieren intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide

[95] "**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.
"2. La Junta Directiva de cada Comisión, deberá circular a los diputados en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la Comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación."

que se encuentra suficientemente discutido, el Presidente anunciará el inicio de la votación nominal;

f) Si en las listas se inscribieran solamente oradores en un sentido, se admitirán hasta tres de ellos para hablar hasta cinco minutos, y agotada esa ronda, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido;

g) Si alguno de los oradores no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;

h) Si nadie pide la palabra para argumentar a favor o en contra, se procederá a la votación nominal.[96]

[96] "**Artículo 104.**
"1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:
"I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;
"II. El Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;
"III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;
"IV. 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 podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. En caso de que el dictamen a discusión haya sido aprobado de forma unánime por la Comisión dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen con Proyecto de Ley o de Decreto que se sujeta a discusión en lo general. Lo anterior, sin detrimento de que algún diputado o diputada quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen con Proyecto de Ley o de Decreto sujeto a discusión en lo general;
"V. A continuación, el Presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;
"VI. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;
"VII. Una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el Presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el Presidente anunciará el inicio de la votación nominal;
"VIII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción V de éste 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 cinco minutos y agotada esa ronda, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido;

128. Si alguno o algunos artículos del proyecto de ley o decreto fue reservado con motivo de alguna propuesta de modificación, adición o eliminación, se propondrá la discusión de la reserva en lo particular.

129. Las reservas deberán presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen en lo general y se registrarán ante la Secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación de la orden del día, en cuyo caso, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.

130. La discusión de las reservas se realiza de la siguiente forma:

a) El proponente hace uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que sustentan la reserva;

b) Luego, el Presidente formula una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos;

c) Después de que hayan intervenido hasta tres oradores de cada lista, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, y en caso negativo, continuará la discusión (si hubieren oradores inscritos), pero el Presidente repetirá la pregunta cada vez que hubiere intervenido un orador más de cada lista, y así en lo sucesivo;

d) Si no hubieren oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor, y viceversa; e) Cuando no hubiere oradores inscritos (a favor ni en contra), el Presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado;

"IX. Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra;
"X. Si el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;
"XI. Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la comisión explique los motivos que ésta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal, y
"XII. Cuando el Titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara."

f) Se pueden discutir varios artículos reservados al mismo tiempo si así lo solicita (al Presidente) quien la presentó;

g) Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados puede realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de ellos, en cuyo caso, el Secretario las referirá a nombre de la diputada o diputado que haya hecho la exposición y leerá el texto propuesto;

h) Declarado suficientemente discutidas las reservas, en votación nominal se consultará al Pleno si se aprueba.[97]

131. En caso de existir mociones (entre las que se encuentran las de suspensión de la discusión), los Diputados podrán intervenir hasta por tres minutos, desde su curul.[98]

[97] "**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."

[98] "**Artículo 114.**
"1. Las mociones podrán ser de:

132. Las mociones de suspensión de la discusión deberán presentarse ante la Mesa Directiva antes de que inicie la discusión en lo general, mediante escrito firmado por sus autores en el que se exponga el fundamento legal y las razones o motivos que la justifiquen.

133. Si se cumple con lo anterior, el Presidente solicitará a la Secretaría que dé lectura al documento y a continuación ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.

134. De aceptarse a discusión la moción, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar tres oradores en contra y tres a favor; pero si se determinara que no se acepta a discusión, la moción se tendrá por desechada y se continuará con la discusión respectiva.

135. Si una moción suspensiva en relación con un dictamen es aceptada por el Pleno, se suspenderá la discusión en trámite y la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica, si el dictamen se devuelve a la comisión. Si la respuesta fuere afirmativa, la Mesa Directiva enviará el dictamen a la comisión para que ésta realice las adecuaciones pertinentes en un plazo de hasta diez días y lo presente nuevamente a la consideración del Pleno.

"I. Orden;
"II. Apego al tema;
"III. Cuestionamiento al orador;
"IV. Ilustración al Pleno;
"V. Rectificación de trámite;
"VI. Alusiones personales;
"VII. Rectificación de hechos;
"VIII. Discusión y votación por conjunto de artículos, en términos del artículo 108, numeral 1 de este Reglamento, o
"IX. Suspensión de la discusión.
"2. Las intervenciones en el desahogo de las mociones serán de hasta tres minutos, desde su curul, excepto las alusiones personales y la rectificación de hechos que estarán a consideración del Presidente.
"3. Las mociones a que se refieren las fracciones III, IV, VI, VII, VIII y IX, sólo procederán en la discusión de un asunto ante el Pleno."

136. En caso negativo, el dictamen quedará en poder de la Mesa Directiva, para su programación en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria.[99] Cuando se hayan discutido suficientemente los asuntos en el Pleno, se someterán a votación. Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple de votos,[100] pero tratándose de las minutas, éstas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas, en cuyo caso deberá devolverse, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para que se continúe con el trámite respectivo establecido en el artículo 72, apartados D o E (según sea el caso), de la Constitución Federal.[101]

[99] "**Artículo 122.**
"1. La moción suspensiva es un recurso del procedimiento legislativo para interrumpir la discusión de algún asunto puesto a la consideración del Pleno.
"2. Deberá presentarse por escrito firmada por sus autores ante la Mesa Directiva, antes de que se inicie la discusión en lo general; señalando el asunto cuya discusión se pretende suspender y exponer el fundamento legal, así como las razones o motivos que la justifiquen.
"3. Si la moción suspensiva cumple con los requisitos señalados en el numeral anterior, el Presidente solicitará que la Secretaría dé lectura al documento. Enseguida, ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores, si la quiere fundar, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.
"4. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto. Podrán hablar al efecto, tres oradores en contra y tres a favor; pero si la resolución del Pleno fuera negativa, la moción se tendrá por desechada y continuará el curso de la discusión.
"5. En el caso de los dictámenes, cuando la moción sea aceptada por el Pleno, se suspenderá la discusión en trámite y la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica si el dictamen se devuelve a la comisión:
"I. Si la respuesta fuera afirmativa, la Mesa Directiva enviará el dictamen a la comisión para que ésta realice las adecuaciones pertinentes en un plazo de hasta diez días y lo presente nuevamente a la consideración del Pleno.
"II. En caso negativo, el dictamen quedará en poder de la Mesa Directiva, para su programación en el Orden del día de la siguiente Sesión ordinaria.
"6. La moción suspensiva sólo podrá solicitarse una vez en la discusión de un asunto."

[100] "**Artículo 136.**
"1. Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple de votos, salvo los casos en que la Constitución, la Ley, los reglamentos u otras disposiciones aplicables en la Cámara establezcan una votación diferente.
"2. La Secretaría comunicará el resultado al Presidente, quien hará el anuncio al Pleno y, continuará el trámite que corresponda."

[101] En el apartado D se establece que la Cámara de Senadores tomará otra vez en consideración la Minuta con las observaciones formuladas por la Cámara Revisora, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

137. Las votaciones pueden ser nominales (la cual se lleva a cabo utilizando el sistema electrónico, a menos de que no sea posible utilizar dicho sistema, en cuyo caso se seguirá el procedimiento que se establece en el artículo 138 del reglamento), económicas y por cédula.[102]

138. En el caso de la votación de algún dictamen con proyecto de ley o decreto, la votación será nominal o por sistema electrónico.[103]

Y en el apartado E se dispone que 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 aquella 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 su publicación. 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 período 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.

[102] "**Artículo 137.**
"1. La votación es el registro de la suma de los votos individuales de un órgano colegiado.
"2. Las votaciones podrán ser:
"I. Nominales,
"II. Económicas, y
"III. Por cédula."
"**Artículo 138.**
"1. La votación nominal se llevará a cabo utilizando el Sistema Electrónico.
"2. En caso de que no sea posible contar con el Sistema Electrónico, la votación se hará de la siguiente manera:
"I. La Secretaría dará lectura a la lista nominal, y los diputados y diputadas al escuchar su nombre deberán expresar el sentido de su voto a favor, en contra o en abstención;
"II. Un Secretario será responsable del registro de los que aprueben, otro de los que rechacen y uno más de los que manifiesten su abstención;
"III. Concluido este acto, uno de los secretarios preguntará dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar. Si no falta alguien, votarán los integrantes de la Mesa Directiva;
"IV. Los secretarios harán enseguida el cómputo de los votos y darán a conocer desde la tribuna el número de diputados y diputadas que hayan votado a favor, en contra o se hayan abstenido de votar, y
"V. Al término de la votación, el Presidente anunciará el resultado al Pleno, ordenará su publicación y dictará el trámite correspondiente."

[103] "**Artículo 139.**
"1. Las votaciones nominales o por Sistema Electrónico se verificarán cuando:

139. Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora, queda sancionada como ley o Decreto y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, y se enviará al Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso, cuenta con dos opciones:

a) Realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio,[104] dentro de los diez días siguientes, a no ser que, corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido o

b) Promulgarlo y, entonces, mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

[C]. ACUERDOS EMITIDOS POR LAS CÁMARAS CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA POR COVID-19

"I. Se presente a consideración del Pleno algún dictamen con proyecto de ley o decreto;
"II. Se presente a consideración del Pleno una proposición con punto de acuerdo considerada de urgente u obvia resolución;
"III. Se exponga a consideración del Pleno alguna iniciativa o minuta por vencimiento de término;
"IV. La Constitución, la Ley, este Reglamento o alguna disposición de la Cámara así lo ordene, y
"V. Persista duda del resultado de una votación económica, aún cuando ésta se haya repetido o sea impugnada por un Grupo, a través de su Coordinador o por la Secretaría."

[104] "**Artículo 223**
"1. En los casos de proyectos de ley o decreto devueltos al Senado, en su condición de Cámara de origen, por el Ejecutivo Federal al haberlos desechado en forma total o parcial, con observaciones o modificaciones, el Presidente de la Mesa da cuenta al Pleno y ordena el trámite que corresponde conforme a este Reglamento.
"2. Cuando el proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por el Ejecutivo, el examen lo realizan las mismas comisiones que lo hayan dictaminado en el Senado y versa sobre todo el proyecto.
"3. Si un proyecto sólo se desecha en parte por el Ejecutivo, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas comisiones y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas.
"4. De aprobarse o rechazarse por el Senado las observaciones o modificaciones realizadas por el Ejecutivo Federal, se procede conforme lo establece el artículo 72 de la Constitución."

140. Cabe señalar que con motivo de la situación de contingencia derivada de la pandemia por COVID-19 que se vive a nivel mundial, las Cámaras emitieron reglas generales temporales que permitieran el desarrollo de las sesiones plenarias, así como para el desarrollo de las reuniones de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, y las Comisiones.

141. En la **Cámara de Origen (Senadores),** se emitió el **"Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con el carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-CoV-2".**

142. En él se estableció que las sesiones ordinarias del Senado serían de forma presencial y que se procuraría que su duración no fuera mayor a cuatro horas.2

143. Pero con independencia de ello, en virtud de la existencia de condiciones de riesgo de contagio con base en la información del Consejo de Salubridad General, la Mesa Directiva, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, programaría y convocaría excepcionalmente a la realización de sesiones bajo la modalidad a distancia a través de videoconferencia segura e identificación biométrica para asistencia y votación, que interactuara con el sistema del Pleno. De esta forma, en la modalidad presencial los Senadores concurrirían al Recinto Parlamentario y seguirían el desarrollo de la sesión desde sus oficinas, coordinándose para su presencia en el Salón de Sesiones de acuerdo con el protocolo establecido para la concurrencia máxima de cincuenta personas.

144. Mientras que, en la modalidad a distancia, los Senadores atenderían la sesión y sus procedimientos desde una ubicación física exterior al Recinto y en cualquier parte de la República, mediante la utilización de cualquiera de las tecnologías de la información y comunicación asociadas a la red de Internet que garanticen la posibilidad de una interacción simultánea, entendida como comunicación en audio y video en tiempo real.

145. Asimismo, se dispuso que los Senadores adoptarían las previsiones necesarias para asistir en las sesiones a distancia a través de videoconferencia, ubicándose en un domicilio particular que permitiera las mejores condiciones

posibles para su participación y cumplimiento de la función parlamentaria y que deberían mantener su presencia de forma permanente durante el tiempo que durara la misma, debiendo mantener encendida la cámara del equipo informático, a fin de que pudiera verificarse su participación. Para el registro de votaciones, se previó que la Secretaría debía disponer de un sistema de certificación y autentificación de la identidad a través de los datos biométricos de los Senadores, el cual sería en tiempo real al momento de llevarse a cabo dichas votaciones.

146. Las sesiones a distancia se convocarían en términos legales y reglamentarios, pero solamente se podrían considerar para su desahogo cualquiera de los asuntos enunciados en el artículo 72 del Reglamento del Senado de la República;[105] y se precisó que, en el caso de las fracciones VII, VIII, IX y X de ese dispositivo, no se podría solicitar ni autorizar someter al Pleno la dispensa de trámites para su inmediata discusión y votación.

[105] "**Artículo 72**
"1. El Orden del Día de las sesiones ordinarias se integra, en lo conducente, por los apartados que se indican y con la prelación siguiente:
"I. Aprobación del acta de la sesión anterior;
"II. Comunicaciones de senadores, comisiones y comités;
"III. Comunicaciones oficiales;
"IV. Solicitudes de licencia y, en su caso, toma de protesta a senadores;
"V. Solicitudes o comunicaciones de particulares;
"VI. Comparecencias de servidores públicos y desahogo de preguntas o interpelaciones parlamentarias;
"VII. Proyectos de ley o decreto que remite la Cámara de Diputados;
"VIII. Iniciativas de ley o decreto que presentan el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas;
"IX. Proposiciones de acuerdos o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de Gobierno;
"X. Dictámenes de primera lectura;
"XI. Dictámenes a discusión y votación;
"XII. Proposiciones de grupos parlamentarios;
"XIII. Proposiciones con punto de acuerdo de senadores;
"XIV. Solicitudes de excitativas;
"XV. Agenda política; y
"XVI. Efemérides.
"2. En el Orden del Día se distinguen los asuntos que deben ser votados de aquellos con carácter sólo deliberativo o informativo.
"3. En casos justificados, previamente a la sesión o durante la misma, la Mesa puede modificar la prelación en el desahogo de apartados o asuntos incluidos en el Orden del Día."

147. En cuanto a la publicación de documentos, se estableció (artículo sexto) que los documentos que respaldaran los asuntos que se abordarían en las sesiones a distancia se publicarían en la Gaceta de la Cámara de Senadores para garantizar su máxima publicidad, y que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios procuraría que los documentos para la realización de las sesiones a distancia estuvieran accesibles en la plataforma digital y sitio web destinado para ello.

148. En el artículo noveno se estableció el procedimiento que se seguiría y las características que tendrían las sesiones a distancia.[106]

[106] En lo que aquí interesa, el referido artículo dispone.
"1. La Presidencia de la Mesa Directiva emitirá la convocatoria para efectuar sesiones a distancia y estará al frente de su conducción. Dichas sesiones se realizarán de conformidad con el siguiente procedimiento:
"a) Orden del Día. La Mesa Directiva formulará el orden del día para la realización de la sesión a distancia en consulta con la Junta de Coordinación Política y con base en las comunicaciones recibidas.
"b) Participación de los integrantes de la Mesa Directiva. La persona que asuma las funciones de la Presidencia y dos integrantes de la Secretaría podrán participar, de manera opcional, a distancia o presencialmente en el Salón de Pleno. El orden de participación será determinado por la propia Mesa Directiva.
"c) Registro de asistencia. Las senadoras y los senadores podrán ingresar a la plataforma digital de comunicación designada, treinta minutos antes de la hora señalada, a través del uso de las claves de acceso correspondientes.
"A la hora señalada para el inicio de la sesión, la Presidencia instruirá a la Secretaría verifique el registro de asistencia en el sistema electrónico de la plataforma digital y dé cuenta del quórum.
"La presencia en la sesión deberá ser permanente durante el tiempo que dure la misma, debiéndose mantener encendida la cámara del equipo informático, a fin de que pueda verificarse la participación de las Senadoras y los Senadores, quienes se ubicarán en un lugar apropiado para el desarrollo de la sesión.
"Al final de la sesión, el registro de asistencia será publicado por la Secretaría en la página web del Senado de la República.
"d) Inicio de Sesión. Previo al inicio de la Sesión, la Presidencia solicitará a la Secretaría informe al Pleno el cómputo de asistencia de las y los senadores.
"La Secretaría preguntará si alguna senadora o senador falta por registrar asistencia e informará a la Presidencia el resultado de la verificación y declarará la existencia o no del quórum requerido.
"En caso de existir el quórum constitucional, la Presidencia declarará abierta la sesión; en caso contrario, convocará a una nueva sesión.
"...
"g) Dictámenes a discusión. El debate de los dictámenes en lo general y en lo particular que se realice en las sesiones a distancia mediante videoconferencia se desarrollará conforme a las normas establecidas en el Reglamento del Senado.
"Una vez abierto el registro para la presentación de reservas, conforme a lo dispuesto en el artículo 200 del Reglamento del Senado de la República, los Grupos Parlamentarios harán del conocimiento

149. Mientras que en los artículos décimo segundo a décimo cuarto se regularon las sesiones en el recinto parlamentario con presencia mínima en el salón de sesiones.[107]

de la Mesa Directiva, a través de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y de sus enlaces, las propuestas de redacción mediante la cuenta de correo electrónico oficial creada para tales efectos. Las reservas deberán de ser publicadas en la plataforma digital para garantizar su difusión, publicidad y conocimiento de la asamblea.
"...
"h) Registro y verificación de petición de la palabra. Al inicio de la sesión se silenciarán los micrófonos de todas y todos los senadores participantes, con excepción del correspondiente a la Presidencia.
"El uso de la palabra en las sesiones a distancia se solicitará a través del mecanismo electrónico con el que cuente la plataforma digital de comunicación remota. La Presidencia de la Mesa Directiva establecerá las rondas de participación para la presentación de iniciativas, para la presentación y discusión de dictámenes con proyecto de decreto, para la presentación de reservas, para la presentación de proposiciones con punto de acuerdo y de efemérides, así como para el desahogo de la agenda política, conforme a las disposiciones, reglas de debate y tiempos de participación establecidos en el Reglamento del Senado de la República.
"Cada intervención tendrá la duración que corresponda en términos reglamentarios.
"i) Lista de oradoras y oradores. El día previo a la sesión de que se trate, personal de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, solicitará a las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios los nombres de las senadoras y los senadores que se inscribirán para participar en los asuntos enlistados en el Orden del Día, con la finalidad de elaborar la lista de oradoras y oradores correspondiente."

[107] "DÉCIMO SEGUNDO.
"1. El Senado de la República, con el fin de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, podrá realizar sesiones en el Salón de Plenos, con presencia mínima de senadoras y senadores, durante el tiempo que permanezcan vigentes las medidas de aislamiento y sana distancia determinadas por el Consejo de Salubridad General, en relación con la emergencia de salud."
"DÉCIMO TERCERO.
"1. La Presidencia de la Mesa Directiva emitirá la convocatoria para llevarlas a cabo, de conformidad con lo siguiente:
"a) Convocatoria. Serán convocadas en términos legales y reglamentarios para realizarse en el Recinto Parlamentario, con la asistencia de las Senadoras y los Senadores tanto en el Salón de Sesiones como en sus oficinas, aplicándose los protocolos para la presencia física máxima, al mismo tiempo, de 50 personas en el Salón. Quienes no se encuentren presentes en el mismo, las atenderán desde sus oficinas a través de videoconferencia, garantizándose la interacción simultánea en tiempo real entre Senadoras y Senadores que se encuentren el Salón de Sesiones y quienes estén en sus oficinas.
"...
"La Presidencia de la Mesa Directiva podrá disponer la utilización del Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Recinto del Senado para la asistencia de las Senadoras y los Senadores a la sesión deliberativa y resolutiva de carácter excepcional, considerándose la concurrencia máxima de 20 personas en dicho Salón. La Secretaría General de Servicios Administrativos y la Secretaría General de Servicios Parlamentarios habilitarán dicho recinto para esta función.
"b) Conducción de la sesión. Para la conducción de las sesiones plenarias en el presídium de la Mesa Directiva estarán presentes el Senador Presidente, las Senadoras Vicepresidentas y el Senador

150. Por otra parte, la **Cámara de Diputados** aprobó en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte el Reglamento para la Contingencia Sanitaria

---

Vicepresidente, dos Senadoras o Senador integrantes de la Secretaría, de acuerdo con el calendario de participación en las sesiones.
"c) Comprobación de quórum. Previo al inicio de la sesión, la Presidencia solicitará a la Secretaría informe al Pleno el cómputo de asistencia de las Senadoras y los Senadores. Antes de presentar dicha información, la Secretaría preguntará si alguna Senadora o algún Senador falta por registrar asistencia, dará cuenta a la Presidencia el resultado de la asistencia registrada y declarará la existencia del quórum.
"En caso de existir quórum, la Presidencia declarará abierta la sesión; en caso contrario, convocará a una nueva sesión en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del punto SEGUNDO de este Acuerdo.
"La Secretaría General de Servicios Administrativos, proporcionará los dispositivos electrónicos a efecto de que las senadoras y los senadores, que así lo decidan, puedan registrar su asistencia desde la respectiva oficina. El dispositivo que se habilite deberá tener el funcionamiento que garantice las medidas de certeza y seguridad necesarias.
"d) Permanencia en la sesión. La asistencia a la sesión deberá ser permanente durante el tiempo que dure la misma. Para tal efecto, las Senadoras y los Senadores podrán, desde sus oficinas, dar seguimiento al desarrollo de la sesión a través del Canal del Congreso y del sistema de circuito cerrado que será habilitado para transmitir la señal en vivo y proyectado en las pantallas del Recinto. Durante la transmisión aparecerán cintillos sobre el desarrollo de la sesión, que incluirán, al menos, el asunto que se haya sometido a discusión o votación, la fase de la deliberación en curso y la Senadora o el Senador que intervenga en tribuna.
"e) Aforo máximo en el Salón de Sesiones. Durante la deliberación de los asuntos del Orden del Día y de conformidad con las medidas sanitarias vigentes recomendadas por la Secretaría de Salud, en el Salón de Sesiones sólo podrán encontrarse en un mismo momento un máximo de 50 integrantes del Senado.
"...
"f) Participación en debates. Los Grupos Parlamentarios y el Senador Sin Grupo Parlamentario harán saber a la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva y a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, los nombres de las Senadoras y los Senadores que intervendrán en los distintos puntos del Orden del Día, a efecto de que se pueda ordenar el debate y alternarse las participaciones en los términos dispuestos por el Reglamento del Senado de la República.
"La Secretaría General de Servicios Parlamentarios generará la lista de oradoras y oradores y la comunicará a los Grupos Parlamentarios y al Senador Sin Grupo Parlamentario, a fin de que las Senadoras y los Senadores correspondientes puedan ingresar al Salón de Sesiones con la anticipación debida y de acuerdo con la proporción que se señala en inciso anterior.
"g) Votaciones nominales. Las votaciones nominales se desarrollarán de acuerdo con el siguiente procedimiento:
"Se harán los avisos a los que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Senado de la República, para iniciar la votación.
"Una vez abierto el sistema las Senadoras y los Senadores podrán registrar su voto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 98 del Reglamento del Senado de la República.
"La Secretaría General de Servicios Administrativos, proporcionará los dispositivos electrónicos a efecto de que las y los senadores, que así lo decidan, puedan registrar su voto desde la respectiva oficina. El dispositivo que se habilite deberá tener el funcionamiento que garantice las medidas de certeza y seguridad necesarias, a través del uso de datos biométricos.

que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año legislativo de la LXIV Legislatura.

151. De dicho ordenamiento se advierte, en lo que aquí interesa, que para que el Pleno de la Cámara, las Comisiones y los órganos de gobierno pudieran ejercer sus funciones (semipresenciales), se habilitó una Plataforma Digital que permitiera realizar la participación a distancia de los Diputados **(artículo 1.3).** En cuanto a las reglas de discusión y votación se establecieron disposiciones similares a las del Reglamento. Además, se precisó que la inscripción de asuntos podría realizarse por correo electrónico hasta las 13:00 (trece horas) del día anterior de la sesión a través del correo institucional **(artículo 10.2),** y que a efecto de no extender la duración de las sesiones más allá de lo necesario, podrían remitirse por escrito las intervenciones de los diputados para su inserción en el Diario de Debates y su difusión se daría a través del Canal del Congreso en los términos del Acuerdo que emitiera la Junta de Coordinación Política. **(artículo 11.2).** Se indicó que el *quorum* para abrir las sesiones del Pleno sería de al menos la mitad más uno de los integrantes de la Cámara, ya fuera en el Salón de Sesiones o de manera telemática **(artículo 14),** y que la limitación de la presencia en el Salón de Sesiones sería de 127 diputados **(artículo 15.1).**

152. En cuanto a las votaciones, se precisó que en las sesiones semipresenciales las votaciones serían económicas y nominales **(artículo 16.1).** Se votarían

"Posteriormente, la Secretaría dará cuenta del resultado de la votación a la Presidencia, la cual realizará la declaratoria correspondiente.
"h) Inscripción de asuntos. Para la inscripción de los asuntos del Orden del Día que serán sometidos a discusión y votación, estos se deberán remitir a los correos electrónicos habilitados para ello, siendo: mesadirectiva@senado.gob.mx y parlamentarios@senado.gob.mx, a más tardar a las 18:00 horas del día anterior de la sesión.
"Los grupos parlamentarios y en su caso, las Senadoras y los Senadores deberán inscribir los asuntos que se integrarán al Orden del Día mediante el sistema electrónico habilitado para tal efecto. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios proveerá de la clave de acceso que corresponda a las Senadoras y los Senadores. Aquellos documentos que no cumplan con los requisitos legales o reglamentarios para su formulación no serán considerados en el Orden del Día."
"DÉCIMO CUARTO.
"1. La Presidencia de la Mesa Directiva verificará que las Secretarías Generales, en coordinación con el área de Informática del Senado de la República, habiliten un sistema que permita a las senadoras y los senadores garantizar su participación en términos del presente Acuerdo, desde sus oficinas, ubicadas en el recinto de Reforma 135."

de manera económica los asuntos de trámite establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los acuerdos de los órganos de gobierno **(artículo 16.2),** mientras que la votación de maneral nominal correspondería a los proyectos de ley o decreto **(artículo 16.3).** La votación nominal se realizaría mediante los avisos a los que se refiere el artículo 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados **(artículo 18.1.a),** para lo cual se abriría el Sistema Electrónico hasta por cinco minutos para que votaran los diputados **(artículo 18.1.b).** Transcurrido ese tiempo, se procedería a consultar si faltaba alguien de votar; en caso negativo se instruirá al cierre de los sistemas de votación **(artículo 18.1.c).** La Secretaría daría cuenta a la Presidencia del resultado de la votación y se realizaría la declaración correspondiente **(artículo 18.1.d).** Anunciado el resultado, ésta no podría modificarse por ningún motivo **(18.1.e.).** También se estableció que se generarían expedientes con acta, versión estenográfica, reportes de asistencia y votaciones, de todas las sesiones semipresenciales del Pleno a distancia **(artículo 26.1),** y que cualquier situación no prevista en este Reglamento sería resuelta por acuerdo de los órganos de gobierno, el cual sería sometido a la consideración del Pleno de la Cámara **(artículo 28).**

153. A partir de lo anterior, se realizará el escrutinio constitucional del procedimiento legislativo que dio lugar al **"Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad"** en dos alcances:

• CONFIRMACIÓN DE LA EXISTENCIA DE VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: Verificar si existieron las violaciones denunciadas.

• EVALUACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: En su caso, determinar si esas violaciones son de una intensidad relevante que tenga como consecuencia la declaración de invalidez del Decreto impugnado.

154. **9.3. ANÁLISIS DE LAS IRREGULARIDADES ATRIBUIDAS AL DECRETO LEGISLATIVO IMPUGNADO.** Una vez fijado el parámetro de regularidad constitucional, se analizará el desarrollo del procedimiento legislativo que se siguió ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión a la luz de las **irregularidades reclamadas por la Comisión accionante.**

155. Debe destacarse que el análisis del procedimiento legislativo en este apartado se lleva a cabo con apoyo en lo previsto en el **artículo 39**[108] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y con la finalidad de determinar si efectivamente se dieron durante la secuela procedimental violaciones graves con fuerza invalidante.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.1.	**TIEMPO REDUCIDO DEL PROCESO LEGISLATIVO.** Impidió un análisis de los motivos y fundamentos sustento del ordenamiento.

156. En este punto, el argumento central de la Comisión accionante radica en que el proceso legislativo se desarrolló en un **periodo corto de tiempo** que impidió el debido análisis de los motivos y fundamentos que llevaron a emitir la **"Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad".**

157. Si bien dicho planteamiento se relaciona con otros cuestionamientos que serán analizados posteriormente, lo cierto es que, visto de manera autónoma, éste sólo puede responderse a partir de un análisis que permita concluir si en el proceso legislativo se dio observancia puntual a las distintas reglas y plazos previstos en los Reglamentos aplicables; en tanto que **la sola rapidez o lentitud de un procedimiento legislativo no podría implicar por sí misma una violación objetiva a los principios que lo rigen**, **ni menos ser suficiente motivo para invalidarlo.**

158. Además, sería necesario evaluar, en su caso, el impacto que pudo tener cada irregularidad procedimental y el conjunto de ellas en el resultado final del procedimiento legislativo, a fin de determinar si los vicios identificados afectaron o no la calidad de dicho procedimiento, vulnerando valores de la democracia representativa, entre ellos, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

159. En consecuencia, como base para dar respuesta al planteamiento formulado, se realizará a continuación un **análisis puntual de las distintas**

[108] "**Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y **examinará en su conjunto los razonamientos** de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

etapas o fases que conformaron el procedimiento legislativo cuestionado a partir de los plazos y formalidades aplicables en cada caso y, en su caso, de las consecuencias o impactos que cada vicio detectado pudo tener en el procedimiento legislativo; sin perjuicio de que, **posteriormente, se analicen en lo particular otros vicios específicos reclamados en la demanda** y de que al final de dicho estudio se realice una **evaluación integral del procedimiento legislativo** a fin de concluir si las irregularidades identificadas, por su intensidad de afectación a los valores democráticos, adquieren o no potencial invalidante.

160. Así, tenemos que el **PROCESO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES** se desarrolló en los siguientes términos:[109]

ETAPA 1

Entrega de la Iniciativa

161. La **Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad** tuvo como origen la iniciativa formulada por el Doctor Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República; la cual ingresó el once de noviembre de dos mil veinte y fue **anunciada** en sesión plenaria de la Cámara de Senadores de esa fecha, aunque con un **error formal,** ya que la denominación del proyecto de ley se refirió sólo de forma parcial.[110]

162. Aun así, la iniciativa en cuestión se publicó íntegramente en la respectiva Gaceta[111] de esa fecha; lo que pudo atenuar, al menos en parte, el referido error formal.

---

[109] Para este análisis, se toman en consideración las constancias y hechos que pueden consultarse en autos, las constancias que, con el carácter de hecho notorio, existen en el diverso expediente correspondiente a la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2021,** lo asentado en el Diario de los Debates y en la Gaceta del Senado; y, en su caso, de la Cámara de Diputados, así como los documentos publicados en los portales oficiales de ambas Cámaras.

[110] "... están registradas en el Orden del Día de hoy se turnan a las comisiones correspondientes. **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS.** (Presentada por el Senador Ricardo Monreal Ávila, del grupo parlamentario del Partido Morena)". Fuente: **Acta** de la sesión del 11 de noviembre de 2020: *https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/113913*.

[111] **Gaceta del Senado**, correspondiente al 11 de noviembre de 2020: *https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2020_11_11/2736*

163. Sin embargo, el vicio en cuestión tuvo potencial incidencia en el derecho de los legisladores para cuestionar, conforme a los **artículos 76, numeral 2, fracción V,**[112] y **181, numeral 5,** del **Reglamento del Senado de la República,**[113] el turno determinado por la Presidencia, sea que dicha objeción se hubiera externado desde el escaño durante la propia sesión o, a más tardar, por escrito, en la siguiente; ya que, conforme al respectivo Diario de los Debates,[114] es evidente que **nunca se mencionó en la sesión que el ordenamiento en cuestión, estaba referido a la materia de la publicidad.**

164. En cualquier caso, durante el procedimiento legislativo no existió inconformidad con dicha cuestión, ni existe reclamo al respecto en la demanda que da origen a la presente controversia constitucional.

ETAPA 2

Turno de la Iniciativa

165. En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva determinó el **turno directo** de dicha iniciativa a las **Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos, Segunda.**[115]

166. A partir de ello, se generaron los siguientes oficios de turno suscritos por la Senadora Secretaria de la Mesa Directiva:[116]

---

[112] "**Artículo 76**
"...
"**2**. Los senadores hacen uso de la palabra desde su escaño, previa autorización del Presidente, por no más de tres minutos, en los siguientes casos:
"**V.** Para solicitar aclaraciones de procedimiento, rectificación o ampliación de turno; y ..."

[113] "**Artículo 181.**
"...
"**5.** Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno."

[114] Diario de los Debates de la Cámara de Senadores correspondiente al 11 de noviembre de 2020: *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/3/PPO/PDF-WEB/PPO_No.20_11_NOVIEMBRE_2020.pdf*

[115] Esto se advierte del **"ACTA DE LA SESIÓN CELEBRADA EL MIÉRCOLES ONCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE".**

[116] Senadora Lilia Margarita Valdez Martínez.

• **Oficio DGPL-1P3A.-3517,** por el que se envió la iniciativa al Presidente de la **Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana,** de fecha once de noviembre de dos mil veinte, entregado el día dieciocho de noviembre siguiente.

• **Oficio DGPL-1P3A.-3518,** por el que se envió la iniciativa al Presidente de la **Comisión de Estudios Legislativos, Segunda,** de fecha once de noviembre de dos mil veinte.[117]

167. En términos del **artículo 176**[118] del **Reglamento del Senado de la República,** una vez que se presenta al Pleno una iniciativa o proyecto, el Presidente de la Mesa Directiva debe turnar la misma atendiendo a la competencia de las comisiones, en tanto que la Secretaría debe hacer por constar dicho trámite y cumplir **al día siguiente.**

168. En el caso particular, la primera regla del precepto se cumplió, porque **se realizó el turno en la misma sesión en la que se presentó la iniciativa;** sin embargo, la segunda regla **sólo se cumplió parcialmente,** en tanto que, cuando menos el oficio dirigido a la Comisión coordinadora[119] se entregó físicamente varios días después.

169. A pesar de ello, en la sesión plenaria del once de noviembre de dos mil veinte, se indicó lo siguiente:

---

[117] Fecha de entrega ilegible.

[118] "**Artículo 176**

"**1.** Una vez que se presenta al Pleno una iniciativa o proyecto, se turna a comisiones conforme a lo siguiente:

"**I.** El Presidente, atendiendo a la competencia de las comisiones, instruye a cuáles de ellas debe enviarse y para qué efectos; y

"**II.** La Secretaría hace constar por escrito el trámite y lo cumple a más tardar el día siguiente.

"**2.** En casos excepcionales fuera de sesión, el Presidente turna directamente iniciativas o proyectos a las comisiones competentes y da cuenta al Pleno en la sesión inmediata siguiente."

[119] "**Artículo 178**

"**1.** Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.

"**2.** La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la Ley.

"**3. El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término.**"

"Conforme lo establece el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en relación a la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia del COVID-19, les informo que **los turnos correspondientes se harán llegar a las comisiones competentes vía electrónica** y posteriormente se realizará la entrega del documento impreso correspondiente."

170. Luego, si bien **no existe evidencia en autos del respectivo turno electrónico,** es posible presumir que la iniciativa se recibió por las respectivas Comisiones, por esa vía digital, de forma previa a la entrega física del respectivo oficio.

171. No obstante, en última instancia, aún si dicho envío electrónico no hubiera ocurrido, el impacto de dicha circunstancia sólo pudo retrasar unos días el análisis respectivo por parte de las Comisiones a las que se turnó la iniciativa; lo que, en principio, **visto aisladamente, no se considera grave,** máxime que no existe cuestionamiento al respecto por parte de la Comisión accionante, ni fue ello motivo de inconformidad durante el procedimiento legislativo.

ETAPA 3

Estudio por las Comisiones a las que se turnó inicialmente la iniciativa

172. Conforme a lo señalado por el **artículo 183**[120] del **Reglamento del Senado de la República,** una vez que la Comisión respectiva recibe la iniciativa o proyecto, su Presidente debe hacer ello del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.

[120] "**Artículo 183.**
"**1.** **Inmediatamente** después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.
"**2.** La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de 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.
"**3.** Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema y materia.
"**4.** Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen."

173. En el caso, no existe evidencia en autos de que se haya dado cumplimiento a la referida disposición, ni menos aún de que las **Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Segunda,** hubieran realizado algún trámite o trabajo orientado al estudio de la iniciativa en cuestión; sin embargo, tampoco existe reclamo al respecto.

174. Lo cierto es que conforme al artículo **212** del **Reglamento del Senado de la República**, el plazo para dictaminar una iniciativa es **treinta días** hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno:

"**Artículo 212**

"**1.** Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones **son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles** contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este Reglamento.

"**2.** Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa podrá otorgar un **plazo mayor** al señalado en el párrafo anterior.

"**3.** Dentro del mismo plazo mencionado en el numeral 1 de este artículo, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, **mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos** señalados en este artículo hasta por sesenta días hábiles, siendo posible sólo una prórroga otorgada. La Mesa deberá resolver lo conducente en plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito e informar al Pleno en la siguiente sesión.

"**4.** Para efectos del cómputo de los plazos mencionados**, los días hábiles incluyen los recesos legislativos,** en los términos de este Reglamento.

"**5.** El **plazo máximo** para dictaminar tratándose de lo previsto por el párrafo 2 del presente artículo, no podrá exceder de **trescientos sesenta y cinco días** naturales, a partir de la fecha en que fue turnada a la comisión coordinadora respectiva."

175. Considerando que el returno de la iniciativa, ocurrió hasta el veintidós de abril de dos mil veintiuno, es evidente que existió un incumplimiento a lo previsto en el **artículo 212, numeral 1,** del **Reglamento del Senado de la República;** en tanto que, en principio, la Comisión a la que se turnó originalmente la iniciativa, tenía el deber de dictaminarla en el tiempo señalado; o, en su defecto, de haber solicitado la prórroga respectiva en términos de los **numerales 2, 3, 4** y **5** del propio precepto.

176. Esta infracción, vista aisladamente, sólo tuvo como impacto directo la dilación en el trámite de la iniciativa, lo que, en principio, podría considerarse como no grave.

177. No obstante, visto ello en conjunto con otras etapas del proceso legislativo, podría tener otras implicaciones, sobre todo, si después de la rectificación de turno, la nueva Comisión responsable no hubiera respetado las reglas y plazos respectivos, acelerando indebidamente la emisión y aprobación interna del Dictamen, lo que pudo afectar su debido análisis, deliberación y decisión en el marco de un proceso legislativo obligado a respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

178. En ello, resulta importante analizar la legalidad de la rectificación del turno, a efecto de verificar que la misma se justificó en la normatividad aplicable, descartando cualquier intención de la mayoría parlamentaria para aprobar aceleradamente la Ley en perjuicio de los derechos de las minorías a participar en el dictamen y debate correspondiente.

179. Sobre ello, debe tomarse en consideración que el plazo previsto en el **Reglamento del Senado de la República** para el dictamen de las iniciativas no constituye una cuestión trivial, ya que la falta de observancia al mismo puede derivar en un **nuevo turno** o en la **caducidad** del respectivo trámite. Para ello, en primer término, es pertinente tomar en cuenta lo previsto en el **artículo 214** del Reglamento, que dispone la figura de la excitativa por parte del Presidente de la Mesa Directiva a aquellas Comisiones que han sido omisas en formular el respectivo dictamen:

"**Artículo 214**

"**1.** Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, **el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, deberá emitir excitativa a la comisión que corresponda, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles.**

"**2.** Lo anterior, sin menoscabo de que cualquier senador podrá solicitar al Presidente de la Mesa Directiva que emita la excitativa correspondiente, conforme a los plazos mencionados.

"**3.** En los casos de iniciativas presentadas por otros sujetos con derecho a ello o de los proyectos enviados por la Cámara de Diputados, las excitativas pueden ser solicitadas por el senador que así lo estime pertinente."

180. Para tal efecto, el **artículo 215** dispone la obligación del Presidente de la Mesa Directiva para presentar mensualmente al Pleno un informe general sobre los vencimientos de plazos:

"**Artículo 215**

"**1.** A fin de cumplir sus atribuciones para agilizar los procedimientos legislativos, la Mesa Directiva da seguimiento a los turnos dictados.

"**2.** El Presidente presenta mensualmente al Pleno un **informe general sobre los vencimientos de plazos, las prórrogas otorgadas y las excitativas formuladas**. Dicho informe se publica íntegro en la Gaceta."

181. Dicho informe, tiene relevancia en términos del **artículo 217** del Reglamento, toda vez que vencidos los plazos, puede considerarse precluida la facultad de dictaminar de la Comisión a la que originalmente fue turnada la iniciativa; motivando ello la posibilidad de un nuevo turno, que en caso de también vencer sin dictamen, puede derivar en la discusión y votación directa por parte del Pleno:

"**Artículo 217**

"**1. Vencidos los plazos y prórrogas sin que se presente dictamen ni exista causa justificada para ello se tendrá por precluida la facultad de la comisión para hacerlo.**

"**2.** Una vez precluido el derecho de la comisión coordinadora para presentar su dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva **comunicará por escrito a la comisión que resulte pertinente** para que proceda a la elaboración del dictamen en el plazo improrrogable de veinte días hábiles.

"**3.** Si transcurrido dicho plazo no se emitiera dictamen el Presidente de la Mesa Directiva instruirá la **publicación** de la iniciativa o proyecto en la Gaceta Parlamentaria con el señalamiento de que dicha iniciativa o proyecto no han sido dictaminados.

"**4.** En los casos de las iniciativas o proyectos presentados por los otros sujetos legitimados para ello, distintos a los senadores, el Presidente procederá en los términos señalados en el párrafo anterior.

"**5.** En el caso de las iniciativas a que se refiere la fracción IV del artículo 71 de la Constitución la Mesa Directiva resolverá lo conducente.

"**6.** A partir de la publicación en la Gaceta Parlamentaria de la iniciativa o proyecto no dictaminados, la Mesa Directiva **dentro de las tres sesiones ordinarias siguientes, deberá incluir dicha iniciativa o proyecto en el Orden del día, en los términos que fueron presentados y someterlos a discusión y votación del Pleno** en la sesión que corresponda a la inclusión del Orden del día de dichos asuntos;

"**7.** En la tramitación de estos asuntos ante el Pleno se observarán las reglas aplicables a los dictámenes, previstas en la Constitución, en la Ley y este Reglamento."

182. Finalmente, el **artículo 219** del Reglamento dispone de ciertas reglas aplicables a iniciativas pendientes de dictamen o que cuentan con dictamen pero que no fueron sometidas al Pleno, lo que puede derivar en la conclusión de su trámite procesal:

"**Artículo 219**

"**1.** Al iniciar cada año de ejercicio legislativo, la Mesa presenta al Pleno, dentro de las cinco primeras sesiones, un informe escrito sobre las iniciativas o proyectos pendientes de dictamen, precisando las diferentes actuaciones recaídas en cada una de ellas. El informe se publica en la Gaceta.

"**2.** Respecto de las iniciativas y proyectos pendientes de dictamen la Mesa procede, en su caso una vez que se integren las comisiones, en los siguientes términos:

"**I.** Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas de las entidades federativas, así como los proyectos de la Cámara de Diputados, continúan su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda;

"**II.** Las iniciativas de senadores de las que se disponga dictamen debidamente formulado sin haberse sometido aún al Pleno, también **culminan su trámite legislativo;**

"**III.** Respecto de las iniciativas de senadores presentadas durante el año de ejercicio legislativo inmediato anterior, respecto de las cuales hayan transcurrido los plazos o incumplido las disposiciones previstas en los artículos 212 al 217 de este Reglamento, y que continúen sin dictaminar, se procede a lo siguiente:

"**a)** Dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio del año de ejercicio legislativo la Mesa, por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, remite a cada Grupo Parlamentario el listado de iniciativas presentadas por sus integrantes, a fin de que en un plazo no mayor a diez días hábiles, se pronuncien en forma escrita para mantener vigentes aquéllas que son de su interés;

"**b)** La Mesa también consulta, en iguales plazos y para los mismos efectos referidos en el inciso anterior, a las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras;

"**c)** Las iniciativas así seleccionadas continúan el procedimiento legislativo, según corresponda en cada caso; y

"**d)** Las iniciativas no seleccionadas por los grupos ni por las juntas directivas de comisiones son materia de un proyecto de acuerdo que la Mesa somete directamente al Pleno para concluir los trámites legislativos, descargar los turnos correspondientes y enviar los expedientes al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo."

183. Todo lo anterior adquiere relevancia en tanto que, por un lado, es evidente que no se respetó la regla de plazo contemplada en el **artículo 212, numeral 1,** del **Reglamento del Senado de la República** ni las demás reglas contempladas en el propio artículo **212** y, por otro, no se localizaron evidencias que permitan corroborar el cumplimiento de las reglas contempladas en los **artículos 183**, **214, 215, 217** y **219,** la cuales, de haber sido observadas, pudieron haber derivado en el returno de la iniciativa, en la discusión directa de la misma por el Pleno o, en su defecto, en la conclusión de su trámite; todo ello, a partir de los pasos y requisitos previstos para cada caso.

184. Así, el impacto del incumplimiento del **artículo 212**, **numeral 1,** no se limitó al retraso en el análisis de la iniciativa, sino que también **influyó en los posibles destinos que conforme a la normatividad pudo tener la iniciativa;** incluso, en la supuesta **urgencia** que más adelante motivó un proceso legislativo acelerado, siendo que de haberse dado debido trámite a la iniciativa y a su dictamen, su proceso de análisis pudo realizarse durante los plazos ordinarios previstos en la regulación aplicable. Esto, sin perjuicio del trabajo colegiado que, durante el plazo señalado, debió realizarse entre las Comisiones Unidas para el dictamen de la iniciativa en cuestión, conforme al **artículo 183, numeral 2,**[121] del propio Reglamento.

[121] "**Artículo 183**
"**2.** La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de 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."

ETAPA 4

Rectificación de Returno

185. Mediante escrito de fecha veintidós de abril de dos mil veintiuno, el **Secretario Técnico**[122] del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Senadores, solicitó al Presidente de la Mesa Directiva la rectificación de turno respecto de la iniciativa en cuestión. Esto, en los términos siguientes:

"SEN. OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
"PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
"DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.
"PRESENTE.

"**Por instrucciones** del suscrito **Sen. Cruz Pérez Quellar,** Presidente de la **Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía,** con fundamento en el artículo 181 del Reglamento del Senado de la República, tengo a bien solicitar rectificación de turno respecto de la iniciativa de ley que se describe a continuación:

"• Iniciativa presentada el 11 de noviembre de 2020, por el Sen. Ricardo Monreal Ávila, integrante del Grupo parlamentario del Partido Morena, con Proyecto de Decreto por el que se expide la **Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas, en materia de contratación de publicidad,** la cual se turnó a las Comisiones Unidas de Comisiones Unidas de **Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana** y de **Estudios Legislativos, Segunda.**

"Lo anterior, con la finalidad de lograr una **correspondencia más idónea de dicho proyecto** en virtud de que su materia estriba en emitir regulación respecto de la contratación de servicios publicitarios, lo que conlleva la creación, diseño, planificación y ejecución de campañas publicitarias, así como la contratación de espacios publicitarios en los lugares o tiempos en los medios de comunicación en los que se inserta publicidad, lo cual **constituye materia de esta Comisión;** por lo que respetuosamente solicito a usted se rectifique el turno de la citada iniciativa, para quedar en las Comisiones Unidas **de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda.**"

186. Al respecto, el **artículo 181** del **Reglamento del Senado de la República** permite efectivamente el trámite denominado **"rectificación de turno";** no obstante, dicho precepto exige cumplir ciertas reglas para ello:

[122] Licenciado Gilberto Francisco Encinas Espejel.

"**Artículo 181**

"**1.** La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.

"**2.** La ampliación de turno involucra en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia.

"**3.** La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto **sólo es rectificada o ampliada durante una sesión por el Presidente.**

"**4.** A través de los integrantes de sus juntas directivas **las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno** si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.

"**5. Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno,** lo solicita por escrito **a más tardar en la siguiente sesión.** La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno."

187. La **regla 1** se cumplió, en tanto que la solicitud tuvo por objeto modificar el trámite dado a la iniciativa a efecto de que **fuera retirado de una comisión, para ser turnado a otra,** en atención a una alegada correspondencia más idónea.

188. La **regla 2** no aplicó al caso, al no estar involucrada una ampliación de turno, sino una rectificación.

189. La **regla 3 no se estima satisfecha en cuanto a la autoridad y forma en que se autorizó la rectificación,** lo que se explicará en líneas posteriores; pero aún si se considerara cumplida, ello habría ocurrido con un **vicio formal,** toda vez que, en sesión plenaria de veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Presidente de la Mesa Directiva informó[123] sobre la referida rectificación; sólo que

[123] "Informo a la Asamblea que la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía, presentada por la Senadora Claudia Anaya, el 2 de septiembre de 2020 y la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas, presentada por el Senador Ricardo Monreal, el 18 de noviembre de 2020, **se rectifican en su turno para quedar en las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Segunda.**" Fuente: "Acta de la sesión a distancia celebrada el jueves veintidós de abril de dos mil veintiuno". Gaceta del Senado: MARTES 27 DE ABRIL DE 2021 / GACETA: LXIV/3SPO-140/117175: *https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117175*

la denominación de la Ley se indicó de forma parcial, omitiéndose precisar que la misma correspondía a la **"materia de contratación de publicidad".**[124]

190. La **regla 4** que da legitimación a los integrantes de las juntas directivas de las comisiones para solicitar por escrito, la rectificación de turno, cuando consideren que un asunto les competente, **no quedó satisfecha.** Esto porque quien suscribió la solicitud de rectificación fue el **Secretario Técnico de un Grupo Parlamentario** en la Cámara de Senadores, mas no directamente un Senador de la República; y, si bien el escrito, según se indica en el mismo, se formuló **"por instrucciones"** del Senador Cruz Pérez Cuellar, no existe constancia o norma que avale la representación correspondiente.

191. El **artículo 181** del **Reglamento del Senado de la República** es muy claro en sus **puntos 4 y 5** en cuanto a que la solicitud de rectificación de turno **debe provenir de un Senador;** por lo que, de no quedar plenamente acreditada dicha circunstancia, puede concluirse que dichas reglas quedaron infringidas, máxime que:

• El Reglamento del Senado **no confiere una facultad así para el Secretario Técnico** de cada grupo parlamentario;

• El artículo 158[125] del Reglamento del Senado de la República que contiene las funciones de los Secretarios Técnicos de las Comisiones y Comités, **no prevé alguna facultad que permita la representación de sus Presidentes;**

---

[124] Conviene precisar que este error formal, se cometió desde que se anunció la iniciativa en sesión de once de noviembre de dos mil veinte, y si bien la respectiva iniciativa fue publicada en la Gaceta del Senado de dicha fecha, ello **pudo generar confusión sobre la materia de dicha iniciativa en las etapas de presentación, turno y rectificación de turno.**

[125] "**Artículo 158**
"**1.** El Secretario Técnico asiste a la Junta Directiva, por conducto del Presidente de la comisión o comité, en la planeación, ejecución, control y seguimiento de las actividades a desarrollar.
"**2.** El Secretario Técnico desempeña las siguientes funciones:
"**I.** Apoya en la formulación y ejecución del programa de trabajo de la comisión o comité, de las subcomisiones o subcomités y de los grupos de trabajo;
"**II.** Recibe y registra los expedientes de los asuntos que son turnados o remitidos, dando inmediata cuenta de ellos a la Junta Directiva y, en su caso, a los integrantes de la comisión o comité;
"**III.** Formula, bajo la orientación de la Junta Directiva, los proyectos de dictamen, resolución u opinión de los asuntos que son turnados a la comisión o comité;
"**IV.** Prepara y remite, bajo las indicaciones del Presidente, la convocatoria, el proyecto de Orden del Día y los documentos necesarios para las reuniones de trabajo;

• El escrito **no refiere el fundamento legal** que sustente la representación de un Senador de la República o Presidente de una Comisión determinada;

• **No se anexó al escrito algún oficio o documento suscrito por el Senador** a nombre de quien se formula la solicitud, que confirme la instrucción para tramitar la rectificación;

• **En la respectiva sesión, no existió intervención del Senador** en términos del artículo 76, numeral 2, fracción V,[126] del Reglamento del Senado, que confirmara la autoría de la solicitud de rectificación.

192. Luego, **es difícil reconocer legitimación al Secretario Técnico del Grupo Parlamentario** que suscribió la solicitud de rectificación de turno a nombre de un Senador y, particularmente, del Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.[127]

"**V.** Lleva el registro de asistencia de los senadores y levanta, en consulta con los secretarios de la Junta Directiva, las actas de las reuniones;
"**VI.** Participa con voz en las reuniones, cuando así se requiere, para presentar proyectos, aportar información o emitir opiniones;
"**VII.** Organiza y mantiene actualizados el archivo y la información estadística de la comisión o comité;
"**VIII.** Coadyuva con el Presidente de la comisión o comité a dar seguimiento al trabajo de los asesores y del personal de apoyo;
"**IX.** Funge como enlace con las secretarías generales de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos, así como con los demás órganos técnicos y de apoyo del Senado, para coadyuvar al funcionamiento de la comisión o comité;
"**X.** Auxilia a la comisión o comité en la difusión de sus actividades a través de los medios de comunicación de que dispone el Senado; y
"**XI.** Elabora, previamente al término de la Legislatura, la Memoria de Labores y el acta de entrega a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de los asuntos que hayan sido turnados a la comisión o comité y la documentación referente a los mismos."

[126] "**Artículo 761.** Los senadores hacen uso de la palabra en tribuna, previa autorización del Presidente, de acuerdo con el Orden del Día, para los siguientes efectos y sujetándose a los tiempos que para cada caso se indica:
"... **2.** Los senadores hacen uso de la palabra desde su escaño, previa autorización del Presidente, por no más de tres minutos, en los siguientes casos:
"... **V.** Para solicitar aclaraciones de procedimiento, rectificación o ampliación de turno; y ..."

[127] Máxime que ni siquiera fue el Secretario Técnico de la Comisión respectiva quien suscribió la solicitud, sino el Secretario Técnico del Grupo Parlamentario, cuyas funciones no se advierten delimitadas en el Reglamento del Senado.

193. Ahora bien, más allá de la persona que suscribió la solicitud de rectificación, es relevante destacar que la **regla 5** tampoco fue satisfecha en su componente de **temporalidad.**

194. Lo anterior, dado que **el plazo para que un Senador solicite la rectificación vence en la siguiente sesión a la que se realizó el respectivo turno;** lo que, en el caso, ocurrió desde el dieciocho de noviembre de dos veinte (sesión siguiente a la del once de noviembre en que se presentó la iniciativa).

195. Después de ello, **tuvieron lugar diversas sesiones durante los meses de noviembre, diciembre, enero, febrero, marzo y abril,** siendo que la rectificación se presentó hasta el veintidós de abril de dos mil veintiuno; por lo que puede concluirse de manera notoria que **la solicitud de rectificación se formuló de forma extemporánea,** siendo que previo a ello, habría sido necesario concluir el trámite en la Comisión de origen o aplicar las reglas previstas en los artículos **183**, **214, 215, 217** y **219** ya mencionados.

196. Retomando el cumplimiento de la regla prevista en el **artículo 181, numeral 3,** conviene apuntar que la misma no puede ser vista de forma aislada; sino en conjunto con lo previsto en el **numeral 5** del propio artículo; así como con lo dispuesto en el **artículo 117, numeral 3,** del propio Reglamento:

Artículo 181	"**1.** **La rectificación de turno modifica** el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea. "... "**3.** La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificada o ampliada durante una sesión **por el presidente.** "**4.** **A través de los integrantes de sus juntas directivas** las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente. "**5.** Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. **La Mesa resuelve** sobre la solicitud y se informa al Pleno."

Artículo 177	"**1.** El Presidente turna a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión. "**2.** El turno puede comprender uno o más efectos para una o más comisiones. "**3. Por acuerdo de la Mesa, se puede modificar el turno** dictado a un asunto, siempre y cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno."

197. El análisis sistemático y causal de dichas disposiciones normativas lleva a concluir que el **Presidente de la Mesa directiva** está autorizado a rectificar *motu proprio* un turno por el mismo dispuesto, **siempre y cuando ello ocurra durante la misma sesión;** en tanto que, cuando la rectificación de turno ocurra en la siguiente sesión y a instancia de los integrantes de la Junta Directiva de una Comisión o de cualquier Senador, la modificación del turno sólo puede ser autorizada por **acuerdo de la Mesa Directiva,** previa **causa justificada.**

198. Para llegar a dicha conclusión, de inicio, debe tomarse en consideración que **la rectificación de turno implica una modificación al trámite de turno,** como se desprende del **artículo 181, numeral 1,** del Reglamento,[128] lo que descarta que la rectificación y la modificación del turno correspondan a trámites distintos; por lo que el uso de ambas expresiones en los **artículos 177** y **181** pertenece a similar contexto de hacer un cambio al turno originalmente dispuesto.

199. Ahora bien, para comprender el alcance de dicho trámite, conviene atender a lo que cada una de las iniciativas que dio lugar al **Reglamento del Senado** vigente contempló en las respectivas propuestas de redacción de los artículos inherentes:

[128] "**Artículo 181.**
"**1.** La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea."

Iniciativas presentadas	Artículos inherentes a la rectificación de turno
14 de diciembre de 2001: Senador por la LVIII Legislatura, **César Jáuregui.**	"**Artículo 83.** "Las iniciativas y minutas de ley o decreto se presentarán ante el pleno de la Cámara. "Una vez leída en forma total o resumida, el Presidente de la Mesa dará el turno a la comisión o comisiones que corresponda. "**La decisión sobre el turno que corresponda sólo podrá ser modificada por el Presidente de la Mesa en el transcurso de la sesión en que se presentó la iniciativa.** ..."
14 de diciembre de 2001: Senadores por la LVIII Legislatura, **Lydia Madero, Gerardo Buganza y Raymundo Cárdenas.**	"**Artículo 83** "1. Las iniciativas y minutas de ley o decreto se presentarán ante el pleno de la Cámara. Una vez leída en forma total o resumida, el Presidente de la Mesa dará el turno a la comisión o comisiones que corresponda. "**2. La decisión sobre el turno que corresponda sólo podrá ser modificada por el Presidente de la Mesa en el transcurso de la sesión en que se presentó la iniciativa.** ..." "**Artículo 233.** "1. En caso de que algún senador considere procedente solicitar rectificación del turno asignado a las iniciativas o minutas, esta solicitud **sólo podrá presentarse en la misma sesión en la que se haya determinado el turno** correspondiente."
08 de diciembre de 2005: Senador por la LIX Legislatura, **Héctor Federico Ling.**	*No se advierte norma que regule la rectificación o modificación de turno en el alcance objeto de análisis.
24 de octubre de 2006: Senador **Héctor Pérez Plazola.**	"**Artículo 157** "**1.** Se informará al Pleno de su recepción y serán turnadas inmediatamente a comisiones, todas las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las minutas de ley enviadas por la colegisladora. ..."

	"**Artículo 158.** "... "**2.** Cuando una comisión considere que un asunto de su competencia no le ha sido turnado, **lo hará saber al Presidente de la Mesa para que éste resuelva lo conducente.** Lo mismo lo hará en caso de que un asunto que le ha sido turnado considere que no es de su competencia "**3.** En caso de que algún senador considere procedente solicitar rectificación del turno asignado a las iniciativas o minutas, **esta solicitud sólo podrá presentarse a más tardar en la sesión inmediata siguiente.** "**4. La decisión sobre el turno que corresponda sólo podrá ser modificada por el Presidente de la Mesa, y sus decisiones al respecto serán inapelables.**"
07 de diciembre de 2006: Senador **Pablo Gómez Álvarez.**	"**Artículo 133** "**1.** Un turno se puede modificar para rectificar el envío o para ampliarlo. "**2.** La rectificación del turno es la corrección del trámite retirándolo de una comisión para enviarlo a otra, en atención a que de su análisis se desprende una correspondencia más idónea. "**3.** La ampliación del turno es el envío a más comisiones de las que inicialmente se remitió, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia." "**Artículo 134** "**1.** La modificación del turno **sólo la decide el Pleno del Senado a propuesta del Presidente,** cuando éste recibe solicitud por escrito de quien esté facultado para hacerlo." "**Artículo 135** "**1.** Están facultados para solicitar al Presidente la modificación del turno: "**I.** El autor; "**II.** La Mesa Directiva del Senado;

	"**III.** La Mesa o mesas directivas de la comisión o comisiones a las que se turne el asunto; "**IV.** La Mesa Directiva de una comisión a la que no se hubiera turnado el asunto. "**2.** Las solicitudes de modificación de turno son anunciadas al Pleno por el Presidente." "**Artículo 136** "**1.** La solicitud para modificar el turno se presenta por escrito **en la misma sesión o en dentro de las tres inmediatas siguientes.** "2. **El Presidente resuelve lo conducente,** pero su resolución puede ser objetada en los términos del presente Reglamento."

200. Los textos transcritos permiten concluir que existieron en las iniciativas en cuestión, aproximaciones distintas al trámite de rectificación de turno, en tanto que:

• En algunos casos, se limitó la posibilidad de rectificación de turno a la sesión en que se formuló la iniciativa; en otros, a la sesión inmediata posterior; y, en otro, a un máximo de tres sesiones inmediatas siguientes; pero **siempre se propuso fijar un plazo máximo para dicho trámite.**

• En los casos de rectificación de turno durante la misma sesión en que se realizó el turno, se facultó al Presidente de la Mesa Directiva para determinar lo conducente; en un caso de rectificación de turno con plazo máximo para la sesión inmediata siguiente, se facultó al propio Presidente para emitir la decisión respectiva con carácter inapelable; y, en el último caso, abierto a tres sesiones inmediatas siguientes, se permitió la decisión al Presidente, pero sujeta a objeción y, finalmente, a la decisión del Pleno.

201. En el caso del **Reglamento del Senado de la República,** sea por error o intencionalmente, se adoptó un esquema que parece atender a los diversos esquemas previstos en las iniciativas precedentes; ya que, por un lado, el **artículo 181, numeral 3,** confiere al Presidente de la Mesa Directiva la facultad de decidir sobre el turno y la rectificación de turno; mientras que los **artículos 177, numeral**

3, y 181, numeral 5, confieren dicha facultad a la Mesa Directiva, entendida ésta como órgano colegiado.

202. Sin embargo, el **artículo 177, numeral 3,** contiene una regla general, puesto que no discrimina sobre el tipo de asuntos o momento en que se realiza la rectificación de turno.

203. Por su parte, el artículo **181, numeral 5,** sí distingue sobre el momento de la solicitud (siguiente sesión) y el **artículo 181**, **numeral 3,** no presenta una redacción clara, pero por su texto y afinidad al contenido de los artículos identificados como **"83"** en las dos iniciativas presentadas el catorce de diciembre de dos mil uno, permite inferir que, cuando se hace referencia a la expresión **"durante una sesión",** se hace alusión a la regla especial de que **el Presidente puede rectificar el turno, sin autorización de la Mesa Directiva, únicamente cuando ello ocurre en la propia sesión** en la que se asignó dicho turno.

204. Luego, fuera de dicha hipótesis prevista expresamente en el **artículo 181, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República,** siempre será necesaria la autorización de la Mesa Directiva.

205. Esta interpretación permite armonizar lo previsto en los preceptos señalados, amén de que, por mayoría de razón, **si un turno será rectificado con posterioridad al plazo máximo permitido para ello** –esto es, con posterioridad a la siguiente sesión correspondiente a aquella en que se asignó el turno–, **no podría concederse que sólo el Presidente de la Mesa Directiva decida sobre ello,** ya que en ese caso, cuando menos sería requerida la autorización de la Mesa Directiva y dicha decisión presentada al Pleno.

206. Ahora bien, no pasa inadvertido que una interpretación alterna del **artículo 181, numerales 3** y **4,** podría implicar que se faculta al Presidente de la Mesa Directiva para decidir sobre aquellas solicitudes de rectificación formuladas por integrantes de las Mesas Directivas de las Comisiones; mientras que el **numeral 5** se refiere a otras solicitudes formuladas por cualquier Senador (que no integre dichas Mesas Directivas). Sin embargo, una interpretación así no resulta aceptable, en tanto que la misma no podría ser armonizada con la regla general prevista en el **artículo 177, numeral 3.**

207. Tampoco pasa inadvertido que en la **Acción de Inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018** ya fue explorado el supuesto de rectificación de turno (negativa) como posible vicio del procedimiento legislativo.[129] Sin embargo, el examen realizado en dicho caso correspondió a reglas previstas en el **Reglamento de la Cámara de Diputados,** contenidas en preceptos que difieren de los analizados en este caso; de ahí que dicho precedente no se estima aplicable al presente asunto.[130]

208. Finalmente, se tiene presente que una consulta a la **Gaceta del Senado** permite confirmar que, en distintos casos, las decisiones sobre la rectificación de turno, ha correspondido a **decisiones adoptadas en reuniones de la Mesa Directiva** y no a decisiones unilaterales de su Presidente; lo que ha ocurrido, incluso, cuando la solicitud respectiva ha sido planteada por diversas Comisiones.

---

[129] 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 Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del que culminó en el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

[130] "**Artículo 71.**
"**1.** Un turno se podrá modificar para rectificar el envío, ampliarlo o declinarlo.
"**2.** La rectificación del turno, será la corrección del trámite retirándolo de una comisión para enviarlo a otra, en atención a que de su análisis se desprenda la correspondencia más idónea, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Ley.
"**3.** La ampliación del turno será el envío a más comisiones, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia."
"**Artículo 73.**
"1. **La modificación del turno sólo la podrá realizar el Presidente,** cuando haya recibido solicitud de quien esté facultado para hacerlo. El plazo para resolver la modificación de turno será de cinco días, contados a partir de la recepción de la solicitud.
"2. Durante la sustanciación del procedimiento de rectificación de turno, no correrá el plazo para emitir dictamen."
"**Artículo 74**.
"**1.** Estarán facultados para solicitar al **Presidente** la modificación del turno:
"I. El autor,
"II. El Grupo, en el caso de asuntos presentados en su nombre, y
"III. La Junta Directiva o juntas directivas, por mayoría.
"**2.** El Presidente deberá informar al Pleno, cuando realice una modificación del turno, y enviarlo para su publicación en la Gaceta."
"**Artículo 75.**
"1. El plazo para solicitar la modificación del turno será de cinco días posteriores a la presentación del asunto y **el Presidente resolverá lo conducente, su decisión será inatacable**."

209. Para ello, es un hecho notorio que a la Gaceta correspondiente al dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se incorporó el denominado **"INFORME DE LA MESA DIRECTIVA EN RELACIÓN CON LAS HOMOLOGACIONES, RECTIFICACIONES Y AMPLIACIONES DE TURNO; Y RETIROS DE ASUNTOS TURNADOS A COMISIONES, ACORDADOS EN LA REUNIÓN DE MESA DIRECTIVA DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 2020".** Dicha Gaceta es relevante porque corresponde a la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se realizó el turno original de la iniciativa en cuestión; por lo que, conforme al **artículo 181, numeral 5,** del **Reglamento del Senado de la República,** esa era la fecha máxima para, solicitar, en su caso, la respectiva rectificación.

210. Previo a ello, era una práctica común el que las rectificaciones de turno fueran autorizadas por la Mesa Directiva; práctica que, si bien se fue abandonando, no podría convalidarse en términos del análisis normativo arriba expuesto. Luego, puede concluirse que, en el trámite de rectificación del turno, **no fueron observadas, entre otras, las reglas contenidas en los artículos 177, numeral 3, y 181, numerales 4 y 5, del Reglamento del Senado de la República.**

211. La trascendencia de ello tiene un impacto relevante; ya que, en la decisión de rectificar el turno, **no se tomó en cuenta la participación de los distintos integrantes de la Mesa Directiva** elegidos para el tercer año[131] de ejercicio de la LXIV Legislatura, pertenecientes a distintos grupos parlamentarios, ni menos la de los **integrantes de las Comisiones Unidas a las que la iniciativa fue inicialmente turnada** y a quienes se privó fuera de plazo y formalidades aplicables, de participar en el dictamen de la iniciativa. Esto, sin perjuicio de que el anuncio de la rectificación de turno no fue completo en lo referente a la denominación correcta de la respectiva iniciativa, lo que pudo incidir en su debida identificación para fines de objeción.

ETAPA 5

SESIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS

26 de abril de 2021

[131] 1o. de septiembre de 2020 al 31 de agosto de 2021.

212. A partir del aviso de rectificación de turno de la iniciativa, se giraron en la misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno), los oficios **DGPL-2P3A.-3136; DGPL-2P3A.-3138** y **DGPL-2P3A.-3137,** por los que se informó de dicho evento a los presidentes de las siguientes Comisiones:

• Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.

• Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana.

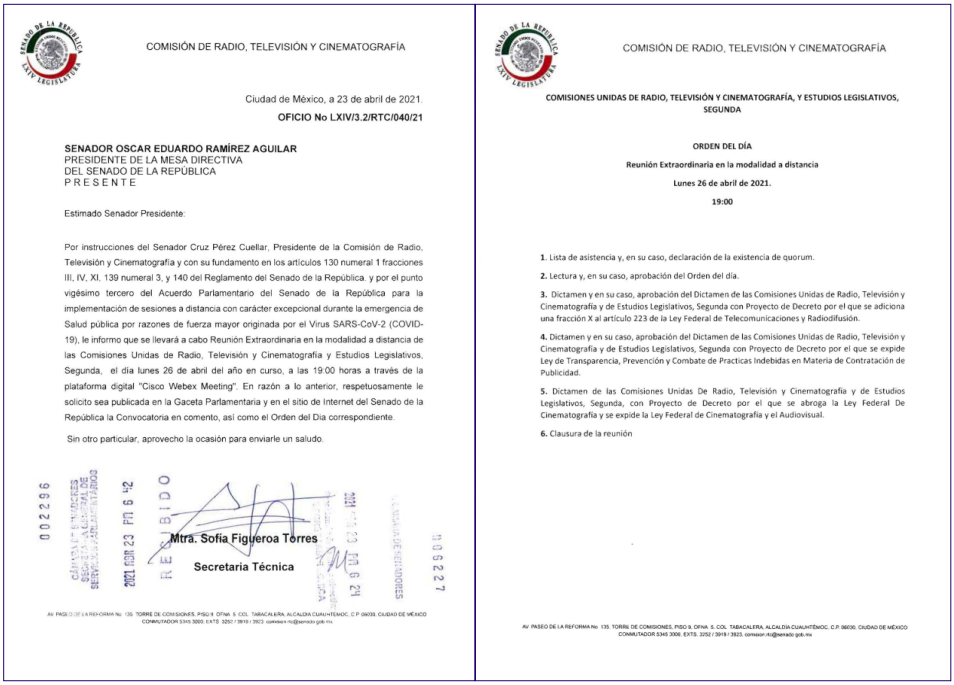
• Comisión de Estudios Legislativos, Segunda.

213. A continuación, la **Secretaria Técnica**[132] de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, suscribió con fecha veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el oficio **LXIV/3.2/RTC/040/21,** por el que, **por instrucciones** del Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, se informó que el lunes veintiséis de abril de dos mil veintiuno, a las diecinueve horas, tendría lugar una **reunión extraordinaria** en la modalidad a distancia de las **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda;** en cuyo orden del día se encontraba el:

• "Dictamen y en su caso, aprobación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda con Proyecto de Decreto por el que se expide Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad"

214. Dicho oficio, entregado el día de su fecha, fue publicado[133] en la Gaceta del Senado el propio viernes veintitrés de abril de dos mil veintiuno; pero **no se advierte que la propuesta de dictamen hubiera sido también publicada** en dicho medio, como lo exigen los **artículos 114,**[134] **numeral 2,** y **193,**[135] **numeral 1,** del **Reglamento del Senado de la República:**

[132] Maestra Sofía Figueroa Torres.
[133] URL: *https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117118*



COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA

Ciudad de México, a 23 de abril de 2021.
OFICIO No LXIV/3.2/RTC/040/21

SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E

Estimado Senador Presidente:

Por instrucciones del Senador Cruz Pérez Cuellar, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y con su fundamento en los artículos 130 numeral 1 fracciones III, IV, XI, 139 numeral 3, y 140 del Reglamento del Senado de la República, y por el punto vigésimo tercero del Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de Salud pública por razones de fuerza mayor originada por el Virus SARS-CoV-2 (COVID-19), le informo que se llevará a cabo Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda, el día lunes 26 de abril del año en curso, a las 19:00 horas a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting". En razón a lo anterior, respetuosamente le solicito sea publicada en la Gaceta Parlamentaria y en el sitio de Internet del Senado de la República la Convocatoria en comento, así como el Orden del Día correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un saludo.

Mtra. Sofía Figueroa Torres
Secretaria Técnica

AV. PASEO DE LA REFORMA No. 135. TORRE DE COMISIONES, PISO 9, OFNA. 9, COL. TABACALERA, ALCALDÍA CUAUHTÉMOC, C.P. 06030, CIUDAD DE MÉXICO
CONMUTADOR 5345 3000, EXTS. 3252 / 3919 / 3923. comision.rtc@senado.gob.mx

COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA

COMISIONES UNIDAS DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

ORDEN DEL DÍA

Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia

Lunes 26 de abril de 2021.

19:00

1. Lista de asistencia y, en su caso, declaración de la existencia de quorum.

2. Lectura y, en su caso, aprobación del Orden del día.

3. Dictamen y en su caso, aprobación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción X al artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

4. Dictamen y en su caso, aprobación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda con Proyecto de Decreto por el que se expide Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad.

5. Dictamen de las Comisiones Unidas De Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley Federal De Cinematografía y se expide la Ley Federal de Cinematografía y el Audiovisual.

6. Clausura de la reunión

AV. PASEO DE LA REFORMA No. 135. TORRE DE COMISIONES, PISO 9, OFNA. 9, COL. TABACALERA, ALCALDÍA CUAUHTÉMOC, C.P. 06030, CIUDAD DE MÉXICO
CONMUTADOR 5345 3000, EXTS. 3252 / 3919 / 3923. comision.rtc@senado.gob.mx

215. Esto, sin perjuicio de que el propio oficio fue suscrito por la **Secretaria Técnica** de la referida Comisión y no por el Presidente de la Junta Directiva, sin que se fundara y motivara dicha representación. En el oficio, se citó el **artículo 130, numeral 1, fracciones III, IV y XI,**[136] que faculta directamente al Presidente

[134] "**Artículo 114**
"1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.
"**2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.**
"3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."
[135] "**Artículo 193**
"**1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.** ..."
[136] "**Artículo 130**

de la Junta Directiva para convocar a reuniones extraordinarias en los casos señalados en la propia norma. Sobre ello, debe tomarse en cuenta que el **Reglamento del Senado de la República** sólo faculta a los Secretarios de las Juntas Directivas a convocar a sesiones extraordinarias cuando su Presidente se niegue a ello, según se dispone en el **artículo 132, numeral 3,** condición que en el caso no ocurrió.

216. El oficio, también se fundó en los **artículos 139,**[137] **numeral 3,** y **140**[138] del propio Reglamento, destacando que el primer precepto aquí señalado, dispone que **"Las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación**

"1. El Presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes:
"**I. Informar por escrito a los integrantes de la comisión sobre los asuntos turnados y el trámite que les corresponda;**
"...
"**III. Convocar a reuniones extraordinarias cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión;**
"**IV. Informar por escrito al Presidente de la Mesa de la celebración de las reuniones y solicitar los apoyos parlamentarios y administrativos necesarios;**
"...
"**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; y ..."

[137] "**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.**"

[138] "**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."

que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión".

217. En cualquier caso, la respectiva **sesión extraordinaria** tuvo lugar en la fecha programada; para lo cual, conviene referir que este tipo de sesiones no requiere la emisión de la convocatoria respectiva con una anticipación mínima de setenta y dos horas como lo exige el **artículo 139, numeral 1,** del **Reglamento del Senado de la República;** ya que, en términos del **numeral 3** del propio precepto, pueden convocarse con la anticipación que se requiera, **previo acuerdo de la Junta Directiva.**

218. Sin embargo, en el caso, no existe evidencia en autos que acredite que el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, contó con el **acuerdo de la Junta Directiva** de dicha Comisión, ni menos de la Junta Directiva de la diversa Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, para convocar a una sesión extraordinaria (sea justificando la necesidad de ello o a partir de una solicitud de al menos una tercera parte de los integrantes de las Comisiones Unidas);[139] y más bien la convocatoria comunicada por el Secretario Técnico parece derivar de una instrucción directa y unilateral del Presidente de una sola de las Comisiones.

219. Esto es relevante porque, **tratándose de Comisiones Unidas, la convocatoria a una reunión extraordinaria debe formularse previo acuerdo de las Juntas Directivas de ambas Comisiones Unidas** y a partir de la coordinación de los Presidentes de las Comisiones Dictaminadoras.[140]

---

[139] Como lo exige el art. 132, numeral 2, del Reglamento.
[139] "**Artículo 130**
"**1.** El Presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes:
"**I.** Informar por escrito a los integrantes de la comisión sobre los asuntos turnados y el trámite que les corresponda;
"...
"**III.** Convocar a reuniones extraordinarias **cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión;** ..."
[140] Criterio adoptado en la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017,** fallada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez

220. A la vez, tampoco existe constancia que demuestre que, a la convocatoria respectiva, se acompañaron los documentos que sustentaban el orden del día, como lo prevé el **artículo 140, numeral 2,** del **Reglamento del Senado de la República;** el cual, además, exige que la convocatoria se realice mediante **comunicación directa** a los integrantes de la Comisión, situación de la que, de igual forma, no existe evidencia en autos.

221. Además, conviene tomar en cuenta que el turno se realizó a las **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda;** por lo que resultaba aplicable no sólo como regla general la prevista en el **artículo 193, numeral 1,** en relación con el **artículo 114, numeral 2;** sino, sobre todo, la regla especial contemplada en el **artículo 186** del **Reglamento del Senado de la República,** dispuesta expresamente para los dictámenes de comisiones unidas:

> "**Artículo 186**
>
> "**1.** 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.**
>
> "**2.** 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 las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.**"

222. Dicha norma presupone dos condiciones que en el caso no se cumplieron;[141] la primera, consistente en que el proyecto de dictamen tuvo que haber sido **sometido a consideración de la diversa comisión dictaminadora a fin de incorporar sus observaciones y propuestas;** y la segunda, en que el proyecto de dictamen derivado del acuerdo de los responsables de su formulación

---

Dayán: "Es ilegal el hecho de que se hubiera convocado a una Reunión Extraordinaria de la Comisión de Comunicaciones y Transportes para la discusión y aprobación del proyecto de Dictamen de reformas y adiciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, porque **no hubo acuerdo previo de la Junta Directiva para que se emitiera tal convocatoria, como tampoco de los Presidentes de las Comisiones Dictaminadoras,** lo que resulta **contrario a lo previsto en el artículo 139 del Reglamento del Senado.**"

[141] O cuando menos, no existe evidencia en autos ni hecho notorio que acredite su existencia.

en las comisiones unidas, debió **distribuirse a todos los integrantes de las Comisiones, por lo menos, con veinticuatro horas** antes de la reunión en la que el propio dictamen deba discutirse y votarse.[142]

223. No existe prueba de ello, y **tampoco existe evidencia del acta**[143] que dé fe del desarrollo de la sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de abril de dos mil veinte, en la que, además, se discutirían tres dictámenes y no sólo el que precede la legislación impugnada en este asunto.

224. Dichas actas son requeridas en términos del **artículo 145**[144] del **Reglamento del Senado de la República** y sólo pueden dispensarse respecto de sesiones de subcomisiones. Todo esto cobra mayor relevancia cuando se trata de una **reunión extraordinaria de comisiones unidas** respecto de la cual no existen constancias de que previamente se hayan circulado propuestas, observaciones y modificaciones que hubieren quedado plasmadas en un documento conjunto y previo que fuera sometido a la totalidad de los integrantes de las dos comisiones para su revisión final.

225. Además, dado que en el caso era una **reunión conjunta,** era indispensable que **las dos Juntas Directivas se pusieran de acuerdo para convocar a una sesión extraordinaria de comisiones unidas** y no sólo que la

---

[142] Criterio adoptado en la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017,** fallada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán: "El procedimiento seguido es anómalo porque **el Dictamen formulado por la Comisión Coordinadora de Comunicaciones y Transportes, no fue compartido de manera previa con las demás Comisiones involucradas,** lo que resulta contrario a lo señalado en los artículos 186 y 188 del Reglamento del Senado."

[143] No se localizó en el portal informativo del Senado de la República y tampoco fue posible localizar la fecha en la que, en su caso, de haber existido, se publicó el Acta respectiva en la Gaceta del Senado.

[144] "**Artículo 145**

"**1.** Las actas de las reuniones de las comisiones contienen por lo menos: el nombre de quien las haya presidido y de los secretarios actuantes; la relación de los senadores presentes y, en su caso, de invitados; las horas de inicio y de conclusión; la síntesis de asuntos tratados conforme al Orden del Día, con referencia a los resultados de las votaciones y los acuerdos adoptados.

"**2.** Las actas son suscritas por los integrantes de la Junta Directiva de la comisión y se publican en la Gaceta.

"3. **Las reuniones de las subcomisiones no requieren de la expedición de acta, pero los acuerdos adoptados se resumen en una síntesis firmada por los senadores asistentes.**"

"Secretaria Técnica" de la Comisión coordinadora, convocara a ello a partir de la supuesta instrucción del Presidente de la Junta Directiva de dicha Comisión. Esto, sin perjuicio de establecer la coordinación correspondiente en términos del **artículo 183, numeral 2,** del **Reglamento del Senado de la República:**

"**Artículo 183**

"**1.** Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para **recabar sus comentarios y propuestas,** con la finalidad de proceder a dictaminar.

"**2.** La Junta Directiva de la comisión coordinadora**, en consulta con las de 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.

"**3.** Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema y materia.

"**4.** Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen."

226. Como se advierte, era indispensable que la comisión coordinadora consultare a la diversa comisión sobre la **organización y método de trabajo** para el estudio del asunto y elaboración del Dictamen, de lo que no existe evidencia.[145]

[145] En la **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017,** fallada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán se refirió: "Incluso, **tratándose de trabajos legislativos que se llevan a cabo de manera conjunta,** existen otros requisitos previstos en el Reglamento del Senado que en el caso no se cumplieron por lo precipitado que se llevó a cabo el procedimiento; de esta manera, 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 (artículo 183, numeral 2); la comisión que coordina los trabajos correspondientes **acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión,** la cual **en todos los casos se remite a la comisión coordinadora antes de que se elabore 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 (artículo 185); **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 pro-**

227. También, de conformidad al **artículo 185 del Reglamento,** era necesario que la Comisión coordinadora, acordare con la opinante el plazo para la emisión de la respectiva opinión; la cual, tendría que haber sido enviada a la coordinadora antes de la elaboración del dictamen. Dicho documento, debió incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.

"**Artículo 185**

"**1.** La comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el **plazo para emitir la opinión.** En todo caso, la opinión se remite a la comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.

"**2. La opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite.**

"**3. La opinión es analizada en el dictamen,** independientemente de su carácter no vinculatorio.

"**4.** Para su publicación conjunta, **las comisiones anexan al dictamen copia de la opinión recibida.**"

228. En dicho mecanismo de coordinación, no debe perderse de vista el papel que, para concurrir a la formulación de los dictámenes, otorga a la Comisión de Estudios Legislativos el **artículo 89** de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,** lo que refrenda el artículo **178, numeral 2,**[146] del **Reglamento del Senado de la República:**

---

yecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, 24 horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse (artículo 186)."

[146] "**Artículo 178**

"**1.** Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.

"**2. La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la Ley**.

"**3.** El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término."

"**Artículo 89**

"**1.** La Comisión de Estudios Legislativos **conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas** de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente."

229. Como ya fue referido, en el caso, no se exhibió como prueba ni se localizó el acta de la sesión extraordinaria celebrada en el marco de las Comisiones Unidas, lo que en sí mismo, implicaría un vicio procedimental. Sin embargo, lo que sí fue posible consultar y se cita como hecho notorio, lo es el **vídeo de la sesión extraordinaria** en cuestión, mismo que está disponible en el portal de Internet del Senado de la República; específicamente en el micrositio[147] de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; del cual es posible derivar las siguientes intervenciones destacadas:

Intervención	Comentarios
Senadora Nancy De la Sierra Arámburo.	Pidió que, como en el caso del Dictamen para la Ley Federal de Cinematografía y Audiovisual, que fue retirado para ser sometido a Parlamento Abierto, también **se retirara el Dictamen** correspondiente a la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, al ser diversas las objeciones: • **Falta de competencia constitucional** del Congreso para legislar en la materia. • **Se está buscando regular a todo un sector en cuestión de minutos y sin mayor discusión.** • **Ya existe la COFECE y ésta además emitió nota** advirtiendo contradicciones entre la Ley propuesta y la Ley Federal de Competencia Económica. • **Varias conductas contenidas en la iniciativa serían más bien anticompetitivas.** • Sería **necesario un parlamento abierto** para dicha Ley.

[147] Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/

Intervención	Comentarios
Senador Carlos Mancera.	**Secundó la petición para retirar el análisis del Dictamen** de la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, a fin de estudiarla con calma, ya que: • Tiene una serie de **conceptos que no le dan ni transparencia ni claridad** y que generan confusiones y sinsentidos. • Aunque tiene buena intención, contiene **prohibiciones y restricciones que son abiertamente inconstitucionales.** **• Su fundamento en el artículo 28 constitucional presenta problemas.** • Es tan **confusa** que va a generar que sea inaplicable y sería objeto de una impugnación inmediata. **• Se requieren revisar los conceptos que tiene de contratación.** **• Tiene una definición que ni siquiera se usa en el resto de la Ley.**
Senador Alberto Galarza Villaseñor.	**Se sumó a la iniciativa** de la Senadora Nancy de la Sierra Aramburo, para discutir ese tema de forma apropiada y no romper procedimientos ni facultades.
Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas.	**También se sumó a la iniciativa** de la Senadora Nancy de la Sierra Aramburo y del Senador Carlos Mancera.

230. Con posterioridad a las intervenciones, se votó por todos los asistentes a mano alzada la **propuesta de la Senadora Nancy De la Sierra Arámburo para retirar del orden del día el Dictamen** relacionado con la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad; sin embargo, se argumentaron dificultades técnicas para contabilizar y surgió una discusión sobre dicha votación, lo que llevó a una nueva votación nominal por Comisión.

231. En primer término, votaron los integrantes de la **Comisión de Estudios Legislativos, Segunda,** contabilizándose cuatro votos a favor de que se retirara el Dictamen del orden del día y ocho votos en contra de dicha propuesta.

232. Posteriormente, se tomaron los votos de los integrantes de la **Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía** y se alcanzó un **empate de cinco votos** en cada sentido, lo que llevó a repetir la votación. La nueva votación también derivó en un empate de cinco votos. Se invocó entonces el **artículo 151**[148] del **Reglamento del Senado de la República** y se pidió, ante el empate por segunda vez, diferir la votación a la siguiente sesión.

233. Conviene precisar también que, sobre diverso tema, se hizo notar que algunos asistentes formaban parte de ambas comisiones.

234. Del análisis de la reunión puede concluirse que:

• Asistieron a la sesión diez integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, participando todos ellos en la votación.

• Asistieron a la sesión trece integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, pero sólo doce participaron en la votación.

• Participó también la Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz.[149]

235. En cualquier caso, a continuación, se presentan los resultados de la votación que, en lo que interesa, tuvo lugar en la sesión del **veintiséis de abril de dos mil veintiuno:**

[148] "**Artículo 151**
"**1.** Cuando en una votación de comisión sobre un asunto se produce empate, se delibera y vota de nuevo en la misma reunión.
"**2.** Si resulta empate por segunda vez, se trata el asunto en una reunión posterior, previo acuerdo de la comisión."
[149] Secretaria de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana.

Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía:

	Senadora/Senador	Grupo Parlamentario	Asistió	Votó por el retiro del orden del día.	
1	**DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA** **SECRETARIO**	**MORENA**[150]	SÍ		**EN CONTRA**
2	**JOSÉ ALFONSO PASCUAL SOLÓRZANO FRAGA** **SECRETARIO**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
3	**LILIA MARGARITA VALDÉZ MARTÍNEZ**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
4	**JOSÉ ANTONIO CRUZ ÁLVAREZ LIMA**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
5	**CRUZ PÉREZ CUÉLLAR PRESIDENTE**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
6	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN[151]	SÍ	**A FAVOR**	
7	JESÚS HORACIO GONZÁLEZ	PAN	SÍ	**A FAVOR**	
8	ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS	PRI[152]	SÍ	**A FAVOR**	
9	JOSÉ ALBERTO GALARZA VILLASEÑOR	MC[153]	SÍ	**A FAVOR**	
10	NANCY DE LA SIERRA ARAMBURU	PT[154]	SÍ	**A FAVOR**	
				5 VOTOS	**5 VOTOS**

[150] Movimiento Regeneración Nacional.
[151] Partido Acción Nacional.
[152] Partido Revolucionario Institucional.
[153] Movimiento Ciudadano.
[154] Partido del Trabajo.

Comisión de Estudios Legislativos, Segunda:

Senadora/Senador		Grupo Parlamentario	Asistió	Votó por el retiro del orden del día.	
1	**ANA LILIA RIVERA RIVERA PRESIDENTE**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
2	**NANCY GUADALUPE SÁNCHEZ ARREDONDO SECRETARIA**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
3	**SAÚL LÓPEZ SOLLANO**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
4	**JESUSA RODRÍGUEZ RAMÍREZ**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
5	**JOSÉ RAMÓN ENRÍQUEZ HERRERA**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
6	**MARÍAMERCED GONZÁLEZ GONZÁLEZ**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
7	**JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ LIMA**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
8	**SERGIO PÉREZ FLORES**	**MORENA**	SÍ		**EN CONTRA**
9	MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA	PRD	SÍ	**A FAVOR**	
10	NANCY DE LA SIERRA ARÁMBURO	PT[155]	SÍ	**A FAVOR**	

[155] Partido del Trabajo.

11	CLAUDIA RUIZ MASSIEU	PRI	SÍ	AUSENTE[156]	
12	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN	SÍ	**A FAVOR**	
13	DAMIÁN ZEPEDA VIDALES	PAN	SÍ	**A FAVOR**	
14	DANTE DELGADO RANNAURO	MC	NO	AUSENTE	
15	RAÚL BOLAÑOS-CACHO CUÉ	PVEM	NO	AUSENTE	
				4 VOTOS	**8 VOTOS**

236. Destaca también que todos los integrantes de las Comisiones pertenecientes al partido con mayoría parlamentaria y en cuyo seno surgió la iniciativa votaron en contra del retiro de la iniciativa (trece votos); mientras que **todos los integrantes pertenecientes a las minorías representadas en las Comisiones votaron a favor del retiro del Dictamen del orden del día** (nueve votos).

237. Con todo, no se logró un acuerdo entre ambas Comisiones sobre el retiro del Dictamen del orden del día. Al final de la sesión, **el Presidente de la Comisión coordinadora señaló que, dado el empate suscitado, convocaba a una nueva reunión para el siguiente día** a las quince horas, **lo que generó distintos cuestionamientos de los legisladores de las minorías parlamentarias,** en los siguientes términos:

• Se estaba convocando a una fecha y hora en la que existiría sesión del Pleno, por lo que se pedía que las reuniones no fueren simultáneas.

• La convocatoria sólo podría formularse por acuerdo de las Juntas Directivas de ambas comisiones.

• El Presidente de la Comisión coordinadora, no podía en ese momento convocar por sí solo.

[156] No participó en la votación; sin embargo, en su intervención estaba por el retiro del Dictamen.

• La convocatoria tendría que emitirse con el plazo de anticipación previsto en el Reglamento (al menos veinticuatro horas antes).

• De convocarse en esos términos, se estarían suscitando nuevos vicios al procedimiento legislativo.

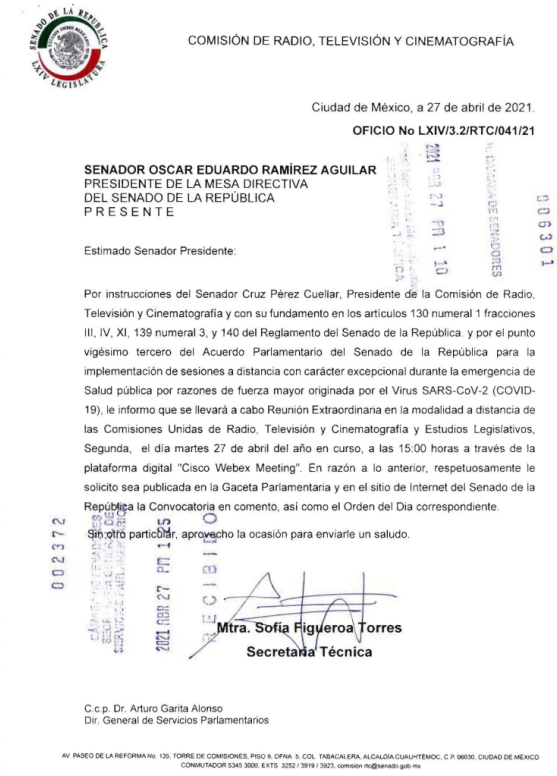
238. A pesar de lo anterior, la Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, señaló que sí podría tener lugar la sesión en términos del **artículo 139, numeral 3,** del **Reglamento,** ya que se trataba de una reunión extraordinaria que podía convocarse con la anticipación que se requiriera. Por su parte, el Presidente de la Comisión coordinadora refirió que se cuidaría que la sesión se convocara conforme a Reglamento.

ETAPA 6

SESIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS
27 de abril de 2021

239. No obstante lo comentado durante la sesión celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, la Secretaria Técnica de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, giró oficio **LXIV/3.2/RTC/041/21,** de fecha veintisiete de abril, entregado a la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva a las trece horas con diez minutos y, a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, a las trece horas con veinticinco minutos, a partir del cual **se informó al Presidente de la Mesa Directiva que, por instrucciones del Senador Cruz Pérez Cuellar, Presidente de la referida Comisión, se llevaría a cabo Reunión Extraordinaria** en la modalidad a distancia de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda, el propio día martes veintisiete de abril, a las quince horas (15:00), a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting".

240. Esto es, cuando menos formalmente, se convocó a dicha sesión con menos de tres horas de anticipación y, ello, sin contar el tiempo requerido para la publicación de dicha Convocatoria y respectiva notificación; aunque no se descarta que la comunicación pudo realizarse de forma digital, pero tampoco existe evidencia de ello.



COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA

Ciudad de México, a 27 de abril de 2021.

OFICIO No LXIV/3.2/RTC/041/21

SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E

Estimado Senador Presidente:

Por instrucciones del Senador Cruz Pérez Cuellar, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y con su fundamento en los artículos 130 numeral 1 fracciones III, IV, XI, 139 numeral 3, y 140 del Reglamento del Senado de la República. y por el punto vigésimo tercero del Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de Salud pública por razones de fuerza mayor originada por el Virus SARS-CoV-2 (COVID-19), le informo que se llevará a cabo Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda, el día martes 27 de abril del año en curso, a las 15:00 horas a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting". En razón a lo anterior, respetuosamente le solicito sea publicada en la Gaceta Parlamentaria y en el sitio de Internet del Senado de la República la Convocatoria en comento, así como el Orden del Dia correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un saludo.

Mtra. Sofía Figueroa Torres
Secretaria Técnica

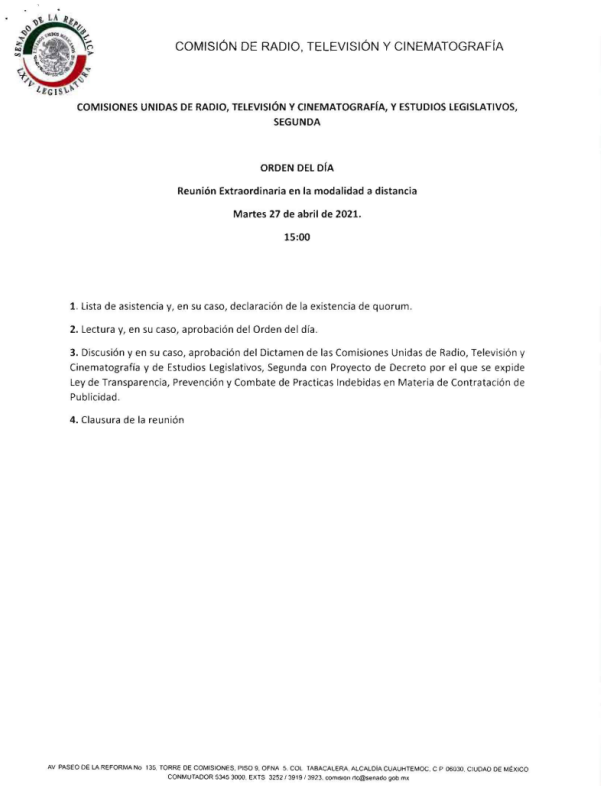
C.c.p. Dr. Arturo Garita Alonso
Dir. General de Servicios Parlamentarios

AV. PASEO DE LA REFORMA No. 135, TORRE DE COMISIONES, PISO 9, OFNA. 5, COL. TABACALERA, ALCALDÍA CUAUHTÉMOC, C.P. 06030, CIUDAD DE MÉXICO
CONMUTADOR 5345 3000, EXTS. 3252 / 3919 / 3923, comision.rtc@senado.gob.mx

241. Sobre esta nueva convocatoria,[157] se cometieron vicios similares a los ya destacados para la sesión del día anterior, destacando que **la convocatoria no se emitió previo acuerdo de las Juntas Directivas de ambas comisiones,** con lo que se vulneró el **artículo 139**, **numeral 3,** del **Reglamento;** además de que **no existe evidencia de la comunicación directa** que, en términos de la propia norma, debía dirigirse a cada integrante. Dichos requisitos se advierten en el particular caso como de suma relevancia, dada la premura con la que se convocó a la sesión extraordinaria en cuestión; amén de la **importancia de la decisión que sería adoptada a partir del empate** registrado en la sesión del veintiséis de abril.

[157] Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: *https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/*

242. Esto sin perjuicio de que en el orden del día no se hizo alusión expresa a la condición de empate presentada en la sesión anterior, lo que era conveniente para anunciar la importancia de la sesión y de que asistieran todos los integrantes de las Comisiones Unidas:



COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA

COMISIONES UNIDAS DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

ORDEN DEL DÍA

Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia

Martes 27 de abril de 2021.

15:00

1. Lista de asistencia y, en su caso, declaración de la existencia de quorum.

2. Lectura y, en su caso, aprobación del Orden del día.

3. Discusión y en su caso, aprobación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda con Proyecto de Decreto por el que se expide Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad.

4. Clausura de la reunión

AV. PASEO DE LA REFORMA No. 135, TORRE DE COMISIONES, PISO 9, OFNA. 5, COL. TABACALERA, ALCALDÍA CUAUHTEMOC, C.P. 06030, CIUDAD DE MÉXICO
CONMUTADOR 5345 3000, EXTS. 3252 / 3819 / 3923, comision.rtc@senado.gob.mx

243. Por otro lado, se incorporó un vicio adicional, consistente en que la sesión se convocó para un **día en el que tendría lugar una sesión del Pleno del Senado de la República;** dado que al final de la sesión plenaria celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, se convocó a la siguiente sesión del Pleno para el martes **veintisiete de abril siguiente,** a las once horas, en la modalidad a distancia. Dicha sesión del Pleno fue efectivamente celebrada ese día y concluyó a las dieciocho horas con veintiséis minutos, según se advierte del Acta respectiva; luego, **es evidente la condición de simultaneidad que se presentó respecto de ambas sesiones.**

244. Aquí, es relevante lo dispuesto por el **artículo 138, numeral 2,** del **Reglamento del Senado de la República,** que dispone que **las reuniones de las comisiones deben convocarse en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno:**

"**Artículo 138**

"1. Una vez instalada, la comisión se reúne para que la Junta Directiva informe, en su caso, de los asuntos pendientes recibidos de la Legislatura anterior.

"2. **Las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno. En las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones.** De ello se notifica a la Mesa.

"3. En **casos urgentes o excepcionales el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno.** En estos supuestos, los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día.

"4. La Mesa puede coadyuvar con las Juntas Directivas para procurar que no se programen simultáneamente más de dos reuniones diferentes de comisiones cuyas materias sean afines, salvo casos excepcionales.

"5. Cuando las comisiones acuerdan el carácter público de alguna de sus reuniones, la convocatoria respectiva debe emitirse a través de la Gaceta, en la que se asienta tal carácter."

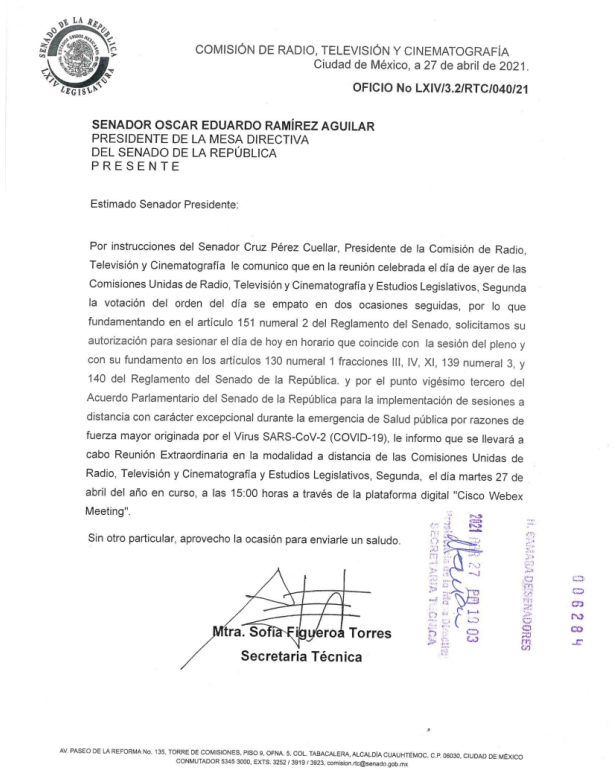
245. Como se advierte de la norma transcrita, **la regla referida puede tener una excepción,** sustentada en dos condiciones: la primera, que se trate de **casos urgentes o excepcionales** y, la segunda, que **ello sea autorizado por el Presidente de la Mesa Directiva.**

246. En el caso, **no se advierte la satisfacción del primer requisito,** dado que una condición de empate no actualiza por sí misma y en obviedad una condición de urgencia o excepcionalidad y, en todo caso, ello tendría que haberse justificado a partir alguna razón susceptible de análisis por parte de la autoridad del propio Congreso responsable de autorizar una reunión bajo esa condición de simultaneidad.

247. Es relevante comentar que, además, las minorías no se opusieron a que la reunión tuviera lugar en fecha cercana, pero previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios y sin que ello se empalmara con la sesión del Pleno.

248. El segundo requisito tampoco puede considerarse como cumplido, ya que no existe evidencia de que **de forma previa a la convocatoria** se contó con la respectiva autorización del Presidente de la Mesa Directiva.

249. Para ello, no pasa inadvertido que, por oficio **LXIV/3.2/RTC/040/21,**[158] se formuló una solicitud al Presidente de la Mesa Directiva en términos del **artículo 138, numeral 2,** para que autorizare una sesión simultánea:



SENADO DE LA REPÚBLICA
LXIV LEGISLATURA

COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA
Ciudad de México, a 27 de abril de 2021.

OFICIO No LXIV/3.2/RTC/040/21

SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E

Estimado Senador Presidente:

Por instrucciones del Senador Cruz Pérez Cuellar, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía le comunico que en la reunión celebrada el día de ayer de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda la votación del orden del día se empato en dos ocasiones seguidas, por lo que fundamentando en el artículo 151 numeral 2 del Reglamento del Senado, solicitamos su autorización para sesionar el día de hoy en horario que coincide con la sesión del pleno y con su fundamento en los artículos 130 numeral 1 fracciones III, IV, XI, 139 numeral 3, y 140 del Reglamento del Senado de la República. y por el punto vigésimo tercero del Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de Salud pública por razones de fuerza mayor originada por el Virus SARS-CoV-2 (COVID-19), le informo que se llevará a cabo Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda, el día martes 27 de abril del año en curso, a las 15:00 horas a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting".

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un saludo.

Mtra. Sofía Figueroa Torres
Secretaria Técnica

2021 ABR 27 PM 10 03
SECRETARÍA TÉCNICA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
00284

AV. PASEO DE LA REFORMA No. 135, TORRE DE COMISIONES, PISO 9, OFNA. 5, COL. TABACALERA, ALCALDÍA CUAUHTÉMOC, C.P. 06030, CIUDAD DE MÉXICO
CONMUTADOR 5345 3000, EXTS. 3252 / 3919 / 3923, comision.rtc@senado.gob.mx

[158] Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: *https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/*

250. Sin embargo:

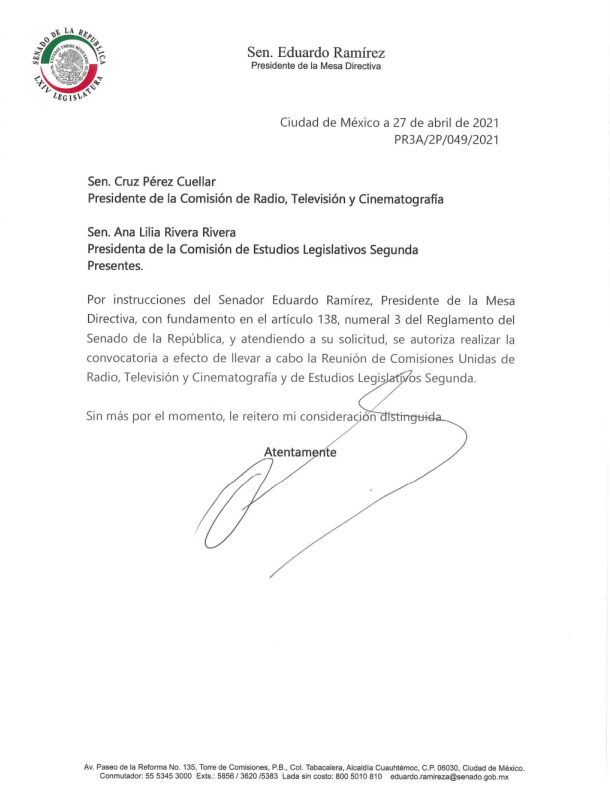
• El oficio se suscribió por la Secretaria Técnica de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, por instrucciones de su Presidente; y no por las Presidencias de las dos Comisiones conjuntas, previo acuerdo de sus Juntas Directivas.

• El oficio se fundamentó en el artículo 138, numeral 2, referido a la regla de que las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno; y no en el artículo 138, numeral 3, como era requerido, a partir de la justificación de urgencia o excepcionalidad correspondiente que debió sustentarse en alguna razón específica que evidenciare la necesidad de simultaneidad.

• El oficio, se entregó a la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva a las veinte horas con tres minutos ("PM 10:03"); esto es, con posterioridad a la hora de inicio de la sesión extraordinaria, siendo que varias horas antes ya se había convocado a dicha sesión.

251. Por otro lado, la respuesta[159] a dicho oficio se emitió el propio día, dirigida a los Presidentes de las dos Comisiones:

[159] Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: *https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/*



Sen. Eduardo Ramírez
Presidente de la Mesa Directiva

Ciudad de México a 27 de abril de 2021
PR3A/2P/049/2021

Sen. Cruz Pérez Cuellar
Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía

Sen. Ana Lilia Rivera Rivera
Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda
Presentes.

Por instrucciones del Senador Eduardo Ramírez, Presidente de la Mesa Directiva, con fundamento en el artículo 138, numeral 3 del Reglamento del Senado de la República, y atendiendo a su solicitud, se autoriza realizar la convocatoria a efecto de llevar a cabo la Reunión de Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos Segunda.

Sin más por el momento, le reitero mi consideración distinguida.

Atentamente

Av. Paseo de la Reforma No. 135, Torre de Comisiones, P.B., Col. Tabacalera, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06030, Ciudad de México.
Conmutador: 55 5345 3000 Exts.: 5856 / 3620 /5383 Lada sin costo: 800 5010 810 eduardo.ramireza@senado.gob.mx

252. Sin embargo, a pesar de que dicha respuesta fue debidamente fundada en el **artículo 138, numeral 3,** ya referido:

• No existe sello de recibo[160] de dicha autorización que demuestre la hora en que fue recibida en las respectivas Comisiones o en sus Presidencias o Juntas Directivas.

[160] Documento consultable en la sección de reuniones de trabajo, correspondiente a la celebrada el 27 de abril de 2021, en el apartado de Anexos.
https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/reu_trabajo.php#

• No existe mención a dicha autorización en el oficio a partir del cual se formuló la respectiva convocatoria a la sesión extraordinaria.[161]

253. Todo esto es significativo, ya que, durante la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas, **los Senadores integrantes de las minorías cuestionaron que dicha autorización no existía e incluso pidieron que, de existir, se mostrara;** a lo que los Presidentes de las dos Comisiones no reaccionaron afirmativamente informando de la existencia previa de dicha autorización, ni menos la exhibieron como fue solicitado.

254. Luego, no existe certeza sobre la oportunidad de la referida autorización, aun si la misma se considerare válida; pero sobre todo, es difícil admitir la legalidad de una autorización así, siendo que, en el caso, **más que una condición de urgencia o excepcionalidad, las Juntas Directivas de las Comisiones Conjuntas debían asegurarse de la asistencia de tantos integrantes como fuera posible,** como vía para superar con equidad y participación de los distintos grupos parlamentarios representados en las Comisiones Unidas, el empate advertido en la sesión previa; **lo que sólo podía incentivarse a partir de una nueva sesión celebrada en un día en el que no se desarrollara una sesión simultánea del Pleno,** ya que dicha concomitancia, más bien inhibiría o dificultaría la participación de los integrantes de las Comisiones, como de hecho, así ocurrió. Y en todo caso, no se dieron razones para justificar la urgencia o excepcionalidad requerida.

255. También, como ya se indicó, llama la atención que, en el orden del día respectivo integrado a la convocatoria de la sesión extraordinaria, no se hiciera precisión de que, en su caso, previa la discusión del Dictamen, tendría que votarse nuevamente la propuesta para su retiro, dada la condición de empate presentada en la sesión anterior.

256. Por otro lado, no pasa inadvertido que el propio **veintisiete de abril de dos mil veintiuno,** pocos minutos después de la convocatoria, se entregó

[161] Además, no existe certeza de que fue suscrita por el Presidente de la Mesa Directiva; ya que, por un lado, el texto refiere que la autorización fue emitida "por sus instrucciones"; y, por otro, la firma

acuerdo de la Junta de Coordinación Política[162] para informar del **alta en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de otro Senador de la mayoría.**



JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE MODIFICA LA INTEGRACIÓN DE COMISIONES

CC. Secretarias y Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.

La Junta de Coordinación Política, a través de su amable conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 82, numeral 1, inciso c), 104 y 105, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y artículo 123, numeral 5 y 124 del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración del Pleno, el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Que el **Senador José Alejandro Peña Villa,** del Grupo Parlamentario de Morena, se da de alta como integrante en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.

SEGUNDO. Que la **Senadora Antares Guadalupe Vázquez Alatorre,** del Grupo Parlamentario de Morena, se da de alta como integrante en la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe.

TERCERO. Que la **Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel,** del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se da de alta como integrante de la Comisión de Recursos Hidráulicos.

CUARTO. Que la **Senadora Lucy Meza,** del Grupo Parlamentario de Morena, se da de alta como integrante en la Comisión de Puntos Constitucionales.

QUINTO. Que el **Senador Heriberto Manuel Galindo Quiñones,** del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se da de alta como Secretario de la Comisión de Educación en sustitución del Senador Ángel García Yáñez.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a 27 de abril de 2021.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Sen. Ricardo Monreal Ávila
Presidente
Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena

ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE MODIFICA LA INTEGRACIÓN DE COMISIONES

Página 1 de 2

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Sen. Julen Rementeria del Puerto
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Sen. Miguel Ángel Osorio Chong
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Sen. Dante Delgado Rannauro
Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Sen. Manuel Velasco Coello
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Sen. Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Sen. Sasil de León Villard
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social

Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Sen. Higinio Martínez Miranda
Grupo Parlamentario de Morena

Grupo Parlamentario de Morena

Sen. Josefina Eugenia Vázquez Mota
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

257. Esto último destaca, porque **tal incorporación fue relevante para romper la condición de empate,** en tanto que el Senador José Alejandro Peña Villa, del grupo parlamentario mayoritario, **votó en contra del retiro del Dictamen,** asegurando con ello que siguiera su discusión y aprobación en Comisio-

que calza el oficio, presenta algunas discrepancias con las firmas que normalmente calzan documentos suscritos por dicha Presidencia.

[162] Gaceta del Senado correspondiente al 27 de abril de 2021.
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117229

nes, e inmediatamente después, en el Pleno; **hecho que también se cuestionó durante la sesión extraordinaria** de las Comisiones Unidas del veintisiete de abril.

258. De la propia sesión extraordinaria celebrada el día veintisiete de abril de dos mil uno, **tampoco obra en autos el Acta respectiva,** pero también fue posible consultar el vídeo[163] respectivo, del que, preliminarmente, destacan los siguientes puntos e intervenciones:

Puntos iniciales:

• Al inicio de la sesión, sólo estaban presentes ocho integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda; y nueve integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), incluido el integrante que fue dado de alta ese mismo día.

• Se pidió al Senador José Alfonso Pascual Solórzano Fraga que diera lectura al orden del día, pero comentó que no la tenía a la mano, por lo que el Senador Cruz Pérez Cuellar, Presidente de la Comisión procedió a dar lectura a dicho documento.

Intervenciones previas a la votación:

Intervención	Comentarios
Senadora Nancy De la Sierra Arámburo.[164]	- Comentó que **la sesión no estaba siendo transmitida.** - Antes de que se sometiera a votación el orden del día por las respectivas Comisiones, comentó que: **• El Dictamen contiene vicios procedimentales desde el inicio: Rectificación de turno sin resolución de la mesa directiva** vulnerando el art. 151, numeral 5 del Reglamento. **Como Secretaria de la Mesa Directiva, puede confirmar que en ningún**

[163]Disponible en la sección de Reuniones de Trabajo: *https://comisiones.senado.gob.mx/radio_television/*
[164] Entregó escrito de misma fecha en el que formuló diversas observaciones, partiendo de destacar los vicios procedimentales de la iniciativa desde el inicio de su tramitación.

	momento se sometió a consideración de la Mesa dicha rectificación, lo que fue extraño considerando el trámite dado a otras rectificaciones. • Si bien se logró bajar el asunto del orden del día en la sesión anterior, ello no es por un capricho para postergar la aprobación de la Ley, sino por una petición para que se discuta con mayor profundidad y se abra a Parlamento Abierto. • Existen varias opiniones contrarias al Dictamen por organizaciones y órganos autónomos. Si se va a votar el Dictamen, tendrían que tomarse en consideración las reservas que hizo llegar al equipo técnico. **• Si no se tienen suficientes argumentos para debatir, no debería concurrirse a la desafortunada practica de agrandar el número de Senadores** de la bancada mayoritaria para tener mayoría en las votaciones. **Esto con motivo de la incorporación de otro Senador con menos de veinte minutos previos al inicio de la sesión.** • Explicó que la consecuencia de retirar el asunto podría llevar el asunto directamente a Pleno, pero que pedía se tomaran en cuenta sus observaciones; y reiteraba su petición de la sesión anterior.
Senadora Ana Lilia Rivera Rivera.	- Pidió ir directamente a la votación del orden del día.
José Alberto Galarza Villaseñor.	- Existió falta de respeto al Senador Juan Zepeda por el procedimiento de rectificación de turno. - **La Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana en ningún momento se excusó de ver este tema.** - Se dijo en la Mesa Directiva que sí existió dicha excusa a partir de un oficio, lo que no fue así. - Se dijo en la Mesa Directiva que se había anunciado ("cantado") el cambio, lo que tampoco fue así. - Existe error de forma, de fondo y de procedimiento que es innecesario; y de baja calidad parlamentaria para llegar a un acuerdo. - La legislación tiene un problema de fondo y mezcla competencias con la COFECE, sin ayudar a los fines que persigue.

259. Posteriormente, se tomó votación económica en cada Comisión, sobre la **"aprobación del orden del día";** concluyéndose que, en la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, existía unanimidad de los presentes en ese sentido.

260. En lo que se refiere a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, también se consideró aprobada el orden del día.

261. Posteriormente, se pidió consultar a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, si se autorizaba la dispensa de la lectura del proyecto de **"Dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda con Proyecto de Decreto por el que se expide Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Practicas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad",** lo que fue aprobado.

262. Similar consulta se hizo a la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda; lo que también se aprobó por unanimidad.

263. En cuanto a la discusión del proyecto de Dictamen, destacan las siguientes intervenciones:

Intervención	Comentarios
Senadora Nancy De la Sierra Arámburo.	- Presentó algunas de sus **observaciones y reservas.** - **Propuso eliminar del art. 10 todas las conductas que se consideran infracciones,** en tanto que la COFECE ha advertido que no "cuadran" con las previstas en la legislación de competencia económica como prácticas anticompetitivas; luego, dicha Comisión no podría investigarlas y sancionarlas. - Los arts. 54, 55 y 56 establecen que para que una conducta pueda ser investigada por la COFECE tendrían que actualizarse varios supuestos no previstos en la iniciativa. Las conductas previstas en el Dictamen no son por regla general anticompetitivas ni son sancionables por el sólo hecho de que sucedan. Sólo podrían sancionarse si encuadran en el catálogo de conductas anticompetitivas que señala la Ley Federal de Competencia Económica o de que las agencias de publicidad denunciadas tuvieran poder sustancial de mercado.

	- Conforme a la Ley vigente, COFECE ya podría sancionar cualquier práctica anticompetitiva, por lo que no existe necesidad de sancionar las conductas previstas en la iniciativa. Propone que el art. 10 sólo debería prever que COFECE sancionará las prácticas anticompetitivas en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica. - Propuso eliminar las fracciones III y IV del artículo 7, a fin de evitar antinomia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. - Propuso modificar el régimen transitorio.
Jesús Horacio González Delgadillo.[165]	- Consideró que era una Ley inoperante porque contemplaba cuestiones ya previstas en legislación vigente que puede sancionar la COFECE. - Propuso eliminar los artículos 10 y 11 por no ser necesarios al estar considerados en la Ley Federal de Competencia Económica.
Cruz Pérez Cuellar.	- Se manifestó a favor, expresando que la COFECE ha dejado mucho que desear.
Damián Zepeda.	- Indicó estar a la par en la Sesión de Pleno y consideró que era un ejercicio irresponsable el votar en el Pleno el tema de remuneraciones de los servidores públicos y al mismo tiempo el dictamen, con dos computadoras y otras condiciones, lo que además estaba prohibido. - En el fondo, está en contra del Dictamen, porque parece un intento del Gobierno por intervenir en una actividad privada. La competencia económica ya está regulada y existe la COFECE para atender todas las ramas salvo telecomunicaciones que existe otra competencia.
José Alberto Galarza Villaseñor.	- Considera que sí existen temas por legislar, pero hacerlo bien, no con una Ley de quince artículos. - **Está mal la forma legislativa y el proceso legislativo.** - Se manifestó en contra, pero con la idea de que **se repusiera el proceso, con participación de actores de diversas índoles,** o de que se fortaleciera a la COFECE. En suma, en contra del fondo y forma del proceso legislativo.

[165] Entregó ese mismo día escrito con reservas al Dictamen.

264. Se procedió entonces a la votación, en lo general, del Dictamen; la que se desarrolló en los términos siguientes:

Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía:

Senadora / Senador		Grupo Parlamentario	Pasó lista de asistencia	Presente en algún momento de la sesión	Votación del Dictamen	
1	DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA SECRETARIO	MORENA[166]	SÍ	SÍ	A FAVOR	
2	JOSÉ ALFONSO PASCUAL SOLÓRZANO FRAGA SECRETARIO	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
3	LILIA MARGARITA VALDÉZ MARTÍNEZ	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
4	JOSÉ ANTONIO CRUZ ÁLVAREZ LIMA	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
5	ALEJANDRO PEÑA VILLA	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	
6	CRUZ PÉREZ CUÉLLAR PRESIDENTE	MORENA	SÍ	SÍ	A FAVOR	

[166] Movimiento Regeneración Nacional.

7	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN[167]	**NO**	**SÍ**		**EN CONTRA**
8	JESÚS HORACIO GONZÁLEZ DELGADILLO	PAN	**NO**	**SÍ**		**EN CONTRA**
9	ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS	PRI[168]	**SÍ**	**SÍ**		SIN VOTO[169]
10	JOSÉ ALBERTO GALARZA VILLASEÑOR	MC[170]	**SÍ**	**SÍ**		**EN CONTRA**
11	NANCY DE LA SIERRA ARAMBURU	PT[171]	**SÍ**	**SÍ**		**EN CONTRA**
			9	**11**	**6 VOTOS**	**4 VOTOS**

Comisión de Estudios Legislativos, Segunda:

Senadora / Senador		Grupo Parlamentario	Pasó lista de asistencia	Presente en algún momento de la sesión	Votación del Dictamen	
1	**ANA LILIA RIVERA RIVERA** **PRESIDENTE**	**MORENA**	**SÍ**	**SÍ**	**A FAVOR**	
2	**NANCY GUADALUPE SÁNCHEZ ARREDONDO** **SECRETARIA**	**MORENA**	**SÍ**	**SÍ**	**A FAVOR**	

[167] Partido Acción Nacional.
[168] Partido Revolucionario Institucional.
[169] No respondió cuando se le solicitó su voto.
[170] Movimiento Ciudadano.
[171] Partido del Trabajo.

3	**SAÚL LÓPEZ SOLLANO**	**MORENA**	**SÍ**	**SÍ**	**A FAVOR**	
4	**JESUSA RODRÍGUEZ RAMÍREZ**	**MORENA**	**NO**	**SÍ**	**A FAVOR**	
5	**JOSÉ RAMÓN ENRÍQUEZ HERRERA**	**MORENA**	**NO**	**SÍ**	**A FAVOR**	
6	**MARÍAMERCED GONZÁLEZ GONZÁLEZ**	**MORENA**	**SÍ**	**SÍ**	**A FAVOR**	
7	**JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ LIMA**	**MORENA**	**SÍ**	**SÍ**	**A FAVOR**	
8	**SERGIO PÉREZ FLORES**	**MORENA**	**SÍ**	**SÍ**	**A FAVOR**	
9	MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA	PRD	**NO**	**SÍ**		**EN CONTRA**
10	NANCY DE LA SIERRA ARÁMBURO	PT[172]	**SÍ**	**SÍ**		**EN CONTRA**
11	CLAUDIA RUIZ MASSIEU	PRI	**NO**	**SÍ**		**EN CONTRA**
12	JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ	PAN	**NO**	**SÍ**		**EN CONTRA**
13	DAMIÁN ZEPEDA VIDALES	PAN	**NO**	**SÍ**		**EN CONTRA**
14	DANTE DELGADO RANNAURO	MC	**NO**	**NO**		

[172] Partido del Trabajo.

15	RAÚL BOLAÑOS-CACHO CUÉ	PVEM	**NO**	**NO**		
			7[173]	**13**	**8 VOTOS**	**5 VOTOS**

265. Cuando se preguntó si faltaba algún Senador por expresar su votó, el Senador Galarza **refirió que faltaba de votar el Senador Dante Delgado,** pero que precisamente en ese instante se encontraba en Tribuna en la sesión Plenaria. La Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, comentó que tenía que estar presente el Senador para poder votar; y el Senador Galarza respondió que era debido a la sesión simultánea.

266. La Presidenta de la Comisión **interrumpió al Senador Galarza y procedió a dar cuenta de la votación,** indicando que estaba aprobado el dictamen con ocho votos a favor y cinco en contra; esto, sin permitir que se explicara la justificación que impedía votar al Senador Delgado.

267. Posteriormente, el Senador Cruz Pérez Cuellar, determinó que derivado de las votaciones en ambas Comisiones, quedaba aprobado el Dictamen. Esto, escuchándose voces de reclamo en el fondo de la grabación.

268. Después, el Senador Pérez Cuellar propuso el acuerdo de que las reservas, en su caso, se presentaran al Pleno, lo que derivó en las siguientes intervenciones:

Intervención	Comentarios
Senador Alberto Galarza.	- Reiteró que existían **vicios en el proceso legislativo** y que eso estaban señalando los Senadores, dado que se estaban empalmando las sesiones del Pleno y las Comisiones Unidas.

[173] 7 Senadores respondieron claramente "presente", pero la Presidenta de la Comisión, contó 8 asistentes. Este punto es importante porque existe **duda sobre la existencia de quorum** al inicio de la sesión, máxime que no existe en autos Acta de la misma. En la lista de asistencia firmada que obra en el portal del Senado, aparece la firma de la **Senadora Jesusa Rodríguez Ramírez,** pero no se escucha que al tomarse lista hubiere respondido presente; y su vídeo en pantalla aparece varios minutos después de iniciada la sesión.

	- Refirió que se estaba votando aceleradamente y que **el impedir el voto de un Senador que está interviniendo en el Pleno, reafirmaba la completa ilegalidad del proceso legislativo.** Pidió cuidar los procesos.
Senadora Claudia Ruiz Massieu.	- Explicó la prohibición de que las Comisiones sesionen al mismo tiempo que el Pleno. Que dicha prohibición existe para no violentar el derecho de los Senadores de participar en las Comisiones y emitir su voto, porque tienen la responsabilidad primaria de atender el Pleno. Señaló que a ella misma **le hubiera gustado participar en la discusión en Comisiones, pero no lo pudo hacer por haber estado en la Tribuna del Pleno.** - **Pidió que se mostrara la comunicación** en la que la Mesa Directiva autorizaba que tuviera lugar la sesión extraordinaria al mismo tiempo que la sesión del Pleno. - Citó el **artículo 138** del Reglamento del Senado de la República. - Comentó que **no sabía cuál era la excepción o la urgencia para convocar a la sesión extraordinaria,** y que no se conocía la autorización de la Mesa Directiva. - Explicó que no era una violación menor el impedir el voto del Senador Dante Delgado. Comentó que **fueron convocados en contra de los requisitos previstos en el Reglamento y vulnerando la normatividad interna.**
Cruz Pérez Cuellar.	Comentó que se convocó con base en el **artículo 187, numeral 2,** que permite que, bajo ciertas circunstancias, las Comisiones Unidas acuerden un formato para la discusión de un Dictamen; y que ya estaba votado el Dictamen y sólo faltaba votar el tema de llevar las reservas al Pleno.
Senadora Claudia Ruiz Massieu.	Insistió en la circunstancia de la simultaneidad de las sesiones.

269. En esos momentos, **se sumó a la sesión el Senador Dante Delgado,** quien expresó que se estaba transgrediendo la Ley Orgánica y el Reglamento del Senado; ya que, durante la votación, estaba en el Pleno en Tribuna. Pidió a los Presidentes de las Comisiones y a los integrantes del Pleno que recogieran su voto en contra.

270. A pesar de lo anterior, los Presidentes de las Comisiones determinaron continuar con la sesión; sin embargo, **la Senadora Ruiz Massieu insistió en que no existía autorización de la Mesa Directiva** para que sesionaran simultáneamente las Comisiones y el Pleno, lo que violentaba el Reglamento y, por tanto, la sesión no debería tener validez, pues se violentaban derechos de los Senadores y se usurpaban facultades de la Mesa Directiva.

271. La Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, respondió que al inicio de la sesión se había aprobado el orden del día por unanimidad y que debía concluirse el procedimiento legislativo y que cualquier sugerencia se hiciera llegar a donde correspondiera. A ello se sumó la Senadora Margarita Valdez, quien dijo que no era la primera vez que se desarrollaban sesiones simultaneas y que, con motivo de la pandemia, podían hacerse modificaciones para llevar a cabo los trabajos.

272. El Senador Mancera pidió que se hiciera constar que existió una afectación al **artículo 138, numeral 3,** ya que **la sesión no fue convocada como urgente ni como excepcional por el Presidente de la Mesa.**

273. Explicó que existe también la obligación de acudir al Pleno a votar e intervenir como fue el caso del Senador Dante Delgado y que existía una doble violación: la primera, la convocatoria y, la segunda, el negar el voto al Senador Delgado.

274. Posteriormente, la Senadora Nancy de la Sierra insistió que la sesión era ilegal, pues no podía existir sesión simultanea sin autorización del Presidente de la Mesa Directiva, autorización que no existía.

275. Luego, el Senador Dante Delgado intervino para dejar sus derechos a salvo, a partir de la manipulación que se había hecho del Reglamento y se retiró de la reunión aclarando que procedería a impugnar la sesión con todas sus consecuencias.

276. Después, se tomó en ambas comisiones la votación para llevar las reservas al Pleno, lo que derivó en la **aprobación de la propuesta por siete votos a favor y tres en contra en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.**

277. Sin embargo, al inicio de la votación en la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda y, para efectos de *quorum*, pidieron se tomara nota de que **se retiraban de la sesión por no cumplirse el procedimiento legislativo** los Senadores José Erandi Bermúdez Méndez, Alberto Galarza y Jesús Horacio González.

278. Luego, la Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, tomó votación económica y concluyó que **se aprobaba la propuesta por unanimidad de los presentes.**

279. Por último, el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía dio por terminada la sesión extraordinaria a las dieciséis horas con dos minutos del propio día veintisiete de abril de dos mil veintiuno.

280. Ahora, un análisis de lo arriba expuesto permite advertir los siguientes puntos destacados:

• La sesión no inició para, previo acuerdo de la Comisión, someter nuevamente a votación la propuesta de retiro del orden del día del Dictamen, como era procedente en términos del artículo 151, numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República; esto, a partir del empate existente en la sesión anterior sobre una propuesta concreta de la Senadora Nancy De la Sierra Arámburo; quien, además, insistió en esa propuesta en la nueva sesión. Contrario a ello, se invirtió la votación para recabar votos sobre la aprobación o no del orden del día en los términos propuestos en la convocatoria; lo que pudo generar confusión, ya que, si bien el efecto habría sido el mismo, la forma de preguntar fue distinta a la que se dio en la sesión anterior.

• Desde el inicio de la sesión y durante la misma, se anunciaron vicios del proceso legislativo; especialmente, la falta de aprobación de la rectificación del turno por parte de la Mesa Directiva, lo que no tuvo respuesta.

• A pesar de que reiteradamente se reclamó la convocatoria a la sesión extraordinaria y se alegó, entre otras cuestiones, que no existía autorización para la celebración simultanea de las sesiones del Pleno y de las Comisio-

nes Unidas, firmada por el Presidente de la Mesa Directiva; y de que, incluso, se pidió se exhibiera dicha autorización, la misma no se mostró, ni menos aún se dijo o respondió algo que confirmara su existencia o trámite.

• A pesar de que se solicitó, durante la sesión no se esperó a que el Senador Dante Delgado, terminara su intervención en Tribunal y pudiera votar.

• Cuando finalmente se incorporó, no se dio respuesta favorable ni se abrió a discusión y votación la petición del Senador Dante Delgado para que se registrara su voto, dado que cuando se tomó votación en las Comisiones Unidas, estaba en la Tribuna del Pleno, a lo que estaba además obligado en términos del artículo 138, numeral 3, del Reglamento.

281. Los puntos que se hacen notar, sumados a otras violaciones al proceso legislativo ya relatadas, confirman una amplia relación de preceptos del Reglamento del Senado de la República que no fueron observados; pero sobre todo, preocupan los indicios que confirman que por la autorización referida en el **artículo 138, numeral 3,** de dicho **Reglamento,** se buscó gestionar con posterioridad a la celebración de la sesión, a propósito de los reclamos que existieron en ella; y si bien existen evidencias en el portal del Senado de la República sobre la respectiva solicitud, la misma se entregó horas después de concluida la sesión, en tanto que la supuesta autorización emitida no presenta sellos de entrega que confirmen la hora en que fue emitida.

282. Aquí, debe reiterarse que durante la sesión extraordinaria los Senadores de las minorías cuestionaron la falta de dicha autorización, pidieron que, de existir ésta, se exhibiera y, ante ello, sin mencionar su existencia ni menos exhibirla, los Presidentes de las Comisiones más bien comentaron que la reunión tenía validez porque se había aprobado el orden del día por quienes estuvieron presentes al inicio de la sesión. Luego, aún si, en efecto, se emitió la respectiva autorización, no existe evidencia alguna de que la misma se expidió de forma previa a la Convocatoria y más bien de lo que existe indicio es de que el oficio por el que se solicitó dicha autorización se tramitó hasta la noche, esto es, horas después de concluida la sesión extraordinaria, lo que hace inverosímil pensar que se contaba con dicha autorización cuando se convocó a la sesión; máxi-

me que, de haber sido ese el caso, así se habría informado a los Senadores en la respectiva convocatoria.

Entrega de Oficios relativos a la Convocatoria.	Hora en que concluyó la sesión extraordinaria.	Hora en que se tramitó la solicitud de autorización para la celebración de una sesión simultánea al Pleno.
13:25 y 13:10 horas.	**16:02 horas**	**22:03 horas**

283. Ahora bien, lo que es aun de mayor preocupación, es que a pesar de que fueron solicitadas y de que existían cuestionamientos importantes al proceso legislativo, **no se remitieron por las autoridades demandadas constancias certificadas de la totalidad del proceso legislativo;** o cuando menos, de aquellas evidencias que sirvieran para refutar los reclamos de que las aludidas violaciones al proceso legislativo existieron y fueron reiteradas.

284. Incluso, en su escrito de alegatos, la Comisión accionante refiere que el proceso legislativo debe ser valorado a partir de las pruebas existentes, de las que no se desprende que las autoridades demandadas dieron cumplimiento a las normas que regulan el procedimiento legislativo. Sobre ello, lo cierto es que aun a partir de hechos notorios y de otros indicios, que pueden sumarse a las evidencias existentes en autos, lo que puede confirmarse es que sí existieron vicios reiterados al proceso legislativo, en tanto que, de la consulta del Diario de los Debates, de la Gaceta del Senado y de su portal oficial, así como de los propios autos, no existen constancias que refuten las violaciones denunciadas a los trabajos realizados en Comisiones Unidas y sí de que éstas ocurrieron.

ETAPA 7
PUBLICACIÓN DEL DICTAMEN **29 de abril de 2021**

285. Dos días después de la sesión extraordinaria (veintinueve de abril del dos mil veintiuno), el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas fue publicado en la Gaceta del Senado. Sin embargo, ese mismo día fue sometido a la discusión del Pleno, con lo que no se dio cumplimiento a lo dispuesto por el

artículo 193, numeral 1, del **Reglamento del Senado de la República,**[174] ya que **no mediaron cuando menos las veinticuatro horas previas** requeridas en dicho precepto.

ETAPA 8

SOLICITUD DEL SENADOR DANTE DELGADO

286. El propio veintinueve de abril de dos mil veintiuno, se publicó en la Gaceta del Senado[175] el escrito de fecha veintisiete de abril, formulado por el Senador Dante Delgado, mediante el cual denunció al Presidente de la Mesa Directiva, como violaciones al proceso legislativo, las siguientes:

• Turno de la iniciativa modificado de manera irregular e Indebida celebración de una sesión de las Comisiones Unidades de Radio y Televisión, y de Estudios Legislativos, Segunda, de forma simultánea a la sesión del Pleno celebrada el veintisiete de abril de dos mil veintiuno.[176]

• Convocatoria a la sesión de las Comisiones Unidas sin mediar la anticipación debida y negativa de las Presidencias de las Comisiones Unidas de respetar su derecho a ejercer su voto respecto a la discusión y aprobación del Dictamen, sin tomar en cuenta la obligación que tenía de hacer uso de la palabra en la sesión del Pleno.

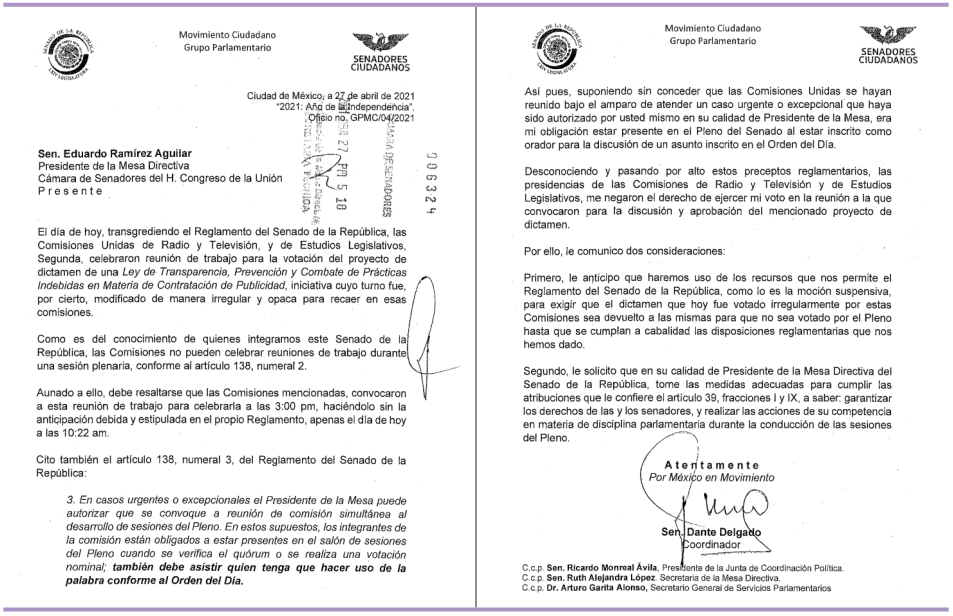
287. A partir de ello, el Senador Dante Delgado, por un lado, informó que haría uso de los recursos permitidos en el Reglamento del Senado, como la moción suspensiva para exigir que dicho dictamen votado irregularmente fuera devuelto a Comisiones para no ser votado en el Pleno hasta que se cumplieran a cabalidad las disposiciones reglamentarias aplicables; y, por otro lado, solicitó expresamente al presidente de la Mesa Directiva lo siguiente:

---

[174] "**Artículo 193**
"**1.** Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación."
[175] *https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2021_04_29/2834*
[176] Refirió que se convocó a la sesión de Comisiones Unidas a las 10:22 horas de ese día veintisiete de abril de dos mil uno.

"le solicito que en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, **tome las medidas adecuadas para cumplir las atribuciones que le confiere el artículo 39, fracciones I y IX**, a saber: **garantizar los derechos de las y los senadores,** y **realizar las acciones de su competencia en materia de disciplina parlamentaria** durante la conducción de las sesiones del Pleno."

288. Respecto a dicha solicitud, el Presidente la Mesa Directiva, al inicio de la sesión plenaria, se limitó a informar que, dado que la comunicación estaba publicada en la Gaceta Parlamentaria, de esa forma se hacía la misma del conocimiento de la Asamblea.[177]



Movimiento Ciudadano
Grupo Parlamentario

SENADORES CIUDADANOS

Ciudad de México, a 27 de abril de 2021
"2021: Año de la Independencia".
Oficio no. GPMC/04/2021

Sen. Eduardo Ramírez Aguilar
Presidente de la Mesa Directiva
Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión
P r e s e n t e

El día de hoy, transgrediendo el Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas de Radio y Televisión, y de Estudios Legislativos, Segunda, celebraron reunión de trabajo para la votación del proyecto de dictamen de una *Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad*, iniciativa cuyo turno fue, por cierto, modificado de manera irregular y opaca para recaer en esas comisiones.

Como es del conocimiento de quienes integramos este Senado de la República, las Comisiones no pueden celebrar reuniones de trabajo durante una sesión plenaria, conforme al artículo 138, numeral 2.

Aunado a ello, debe resaltarse que las Comisiones mencionadas, convocaron a esta reunión de trabajo para celebrarla a las 3:00 pm, haciéndolo sin la anticipación debida y estipulada en el propio Reglamento, apenas el día de hoy a las 10:22 am.

Cito también el artículo 138, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República:

> *3. En casos urgentes o excepcionales el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno. En estos supuestos, los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal;* ***también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día.***

Movimiento Ciudadano
Grupo Parlamentario

SENADORES CIUDADANOS

Así pues, suponiendo sin conceder que las Comisiones Unidas se hayan reunido bajo el amparo de atender un caso urgente o excepcional que haya sido autorizado por usted mismo en su calidad de Presidente de la Mesa, era mi obligación estar presente en el Pleno del Senado al estar inscrito como orador para la discusión de un asunto inscrito en el Orden del Día.

Desconociendo y pasando por alto estos preceptos reglamentarios, las presidencias de las Comisiones de Radio y Televisión y de Estudios Legislativos, me negaron el derecho de ejercer mi voto en la reunión a la que convocaron para la discusión y aprobación del mencionado proyecto de dictamen.

Por ello, le comunico dos consideraciones:

Primero, le anticipo que haremos uso de los recursos que nos permite el Reglamento del Senado de la República, como lo es la moción suspensiva, para exigir que el dictamen que hoy fue votado irregularmente por estas Comisiones sea devuelto a las mismas para que no sea votado por el Pleno hasta que se cumplan a cabalidad las disposiciones reglamentarias que nos hemos dado.

Segundo, le solicito que en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, tome las medidas adecuadas para cumplir las atribuciones que le confiere el artículo 39, fracciones I y IX, a saber: garantizar los derechos de las y los senadores, y realizar las acciones de su competencia en materia de disciplina parlamentaria durante la conducción de las sesiones del Pleno.

A t e n t a m e n t e
Por México en Movimiento

Sen. Dante Delgado
Coordinador

C.c.p. **Sen. Ricardo Monreal Ávila**, Presidente de la Junta de Coordinación Política.
C.c.p. **Sen. Ruth Alejandra López**, Secretaria de la Mesa Directiva.
C.c.p. **Dr. Arturo Garita Alonso,** Secretario General de Servicios Parlamentarios

[177] Diario de los Debates: *https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3255*
"**COMUNICACIONES: La Secretaria Senadora María Merced González González:** Se recibió del Senador Dante Delgado, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano comunicación en relación con la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Segunda, convocada para el dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto de la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad. **El Presidente Senador Eduardo Ramírez Aguilar:** La comunicación anterior esta publicada en la Gaceta Parlamentaria y de esa forma se hace del conocimiento a la Asamblea. Continúe la Secretaría."

ETAPA 9

PRIMERA LECTURA
Sesión Ordinaria No. 27.
Pleno: 29 de abril de 2021

289. Durante la propia sesión plenaria del veintinueve de abril de dos mil veintiuno, se tuvo el Dictamen como de primera lectura, debido a que el mismo había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria el propio día. Sin embargo, esta determinación es irregular, ya que dicho proceder conforme al **artículo 195**[178] del **Reglamento del Senado** sólo puede ocurrir de ajustarse la publicación a lo señalado en el diverso **artículo 193,**[179] lo que, en el caso, no fue satisfecho.

ETAPA 10

SEGUNDA LECTURA
Sesión Ordinaria No. 28.
Pleno: 29 de abril de 2021

290. Concluida la sesión matutina, iniciada a las diez horas con treinta y cuatro minutos (10:34) y concluida a las diez horas cuarenta y dos minutos

[178] "**Artículo 195:**
"**1.** Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.
"**2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este Reglamento, surte efectos de primera lectura**.
"**3.** Durante la lectura de un dictamen a cargo de un Secretario de la Mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento."
[179] "**Artículo 193:**
"**1.** Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta **cuando menos veinticuatro horas** antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.
…
"**3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.** 4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata. …
"**5.** El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación."

(10:42); esto es, **ocho minutos** después de su inicio, se citó a la siguiente sesión ordinaria a celebrarse diez minutos después:

Sesiones ordinarias del 29 de abril de 2022	
Sesión Pública Ordinaria a Distancia No. 27	**Sesión Pública Ordinaria a Distancia No. 28**
Inició: 10:34 horas Conclusión: 10:42 horas.	Inició: 11:01 horas Conclusión: 00:04 horas del día siguiente.

291. A propósito de lo anterior, el **artículo 50, numeral 3,**[180] del **Reglamento del Senado de la República** dispone que las sesiones ordinarias **inician por regla general a las once horas** y duran hasta cuatro horas, con la posibilidad de ser prorrogadas y tener recesos, como lo dispone el diverso **artículo 57.**[181] Luego, es evidente que la intención de la reunión ordinaria de la mañana fue, esencialmente, **dar trámite a la primera lectura de diversos dictámenes,**[182] in-

[180] "**Artículo 50.**
"**1.** Son ordinarias las sesiones que se realizan dentro de los períodos que establecen los artículos 65 y 66 de la Constitución.
"**2.** Las sesiones ordinarias se efectúan preferentemente los días martes y jueves de cada semana. "Pueden convocarse también en días diferentes, cuando así lo considere el Presidente.
"**3. Las sesiones ordinarias inician por regla general a las once horas y duran hasta cuatro horas.** No obstante, pueden ser prorrogadas por disposición del Presidente de la Mesa, o por acuerdo del Pleno a solicitud de un senador."

[181] "**Artículo 57.**
"**1.** El Presidente puede declarar recesos durante la sesión, cualquiera que sea su tipo o modalidad, a fin de recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día."

[182] Entre otros asuntos de trámite, se dispensó la primera lectura de los siguientes dictámenes:
• PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA **LEY PARA LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y COMBATE DE PRÁCTICAS INDEBIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD.**
• PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA **LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,** SE ABROGA LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE **DISTINTOS ORDENAMIENTOS LEGALES.**
• PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA **PERMITIR LA SALIDA DE ELEMENTOS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS** PARA QUE PARTICIPEN EN LA COMPETENCIA INTERNACIONAL "FUERZAS COMANDO 2021", A REALIZARSE EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, COLOMBIA, DEL 23 DE AGOSTO AL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2021.

cluido el cuestionado en este asunto, buscándose su aprobación en la sesión inmediata de la tarde; en la cual se clausurarían los trabajos correspondientes al segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio constitucional de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura.

292. Lo anterior, atendiendo a que el **artículo 195**[183] **del Reglamento del Senado** dispone la necesidad de efectuar dos lecturas de los dictámenes ante el Pleno, en sesiones consecutivas, como condición previa para su debate y votación.

293. Una práctica así **(dos sesiones ordinarias en la misma fecha)** no se encuentra expresamente prohibida en el Reglamento del Senado; sin embargo, la lógica de las **sesiones ordinarias** descansa en su programación previa a partir de un **calendario,** como lo disponen los **artículos 82, numeral 1, inciso e),**[184] **y 84, numeral 1, inciso b),**[185] de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,** así como el **artículo 71, numeral 3,**[186] del

---

• PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA **PERMITIR LA SALIDA DE ELEMENTOS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS** PARA PARTICIPAR EN EL FESTIVAL INTERNACIONAL DE MÚSICA "SPASSKAYA TOWER", A REALIZARSE EN LA CIUDAD DE MOSCÚ, RUSIA, DEL 27 DE AGOSTO AL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2021.
• ACUERDO SOBRE EL RECONOCIMIENTO MUTUO Y LA PROTECCIÓN DE LAS **DENOMINACIONES DE LAS BEBIDAS ESPIRITUOSAS ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE,** HECHO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2020.

[183] "**Artículo 195**
"**1.** Los dictámenes con proyecto de ley o decreto **se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas.** A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen. …"

[184] "**Artículo 82.**
"**1.** La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:
"…
"e) **Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno,** y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos; …"

[185] "**Artículo 84.**
"1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las siguientes atribuciones:
"…
"b) Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el **calendario** del mismo; …"

[186] "**Artículo 71.**

Reglamento del Senado de la República. Esto, amén de que el **artículo 73, numeral 2,**[187] del citado Reglamento, contempla que el Presidente de la Mesa Directiva, debe **enviar el orden del día a los demás integrantes de la mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios a más tardar a las veintiún (21:00) horas del día previo a la sesión.**

294. En el caso, el **calendario para el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura,**[188] aprobado por la Junta de Coordinación Política el nueve de febrero de dos mil veintiuno, refirió como última sesión ordinaria a distancia la correspondiente al veintisiete de abril de ese año; y como sesión de clausura, la correspondiente al veintinueve de abril; sin que se contemplara sesión ordinaria para el día veintinueve, ni menos dos sesiones ordinarias consecutivas para la misma fecha:

"**1.** En la formulación del Orden del Día tienen prioridad los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; aquellos que representen un mayor interés público; y las iniciativas con aval de grupo, a que se refiere el artículo 164, párrafo 3, de este Reglamento.
"**2.** Cuando la Mesa recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, programa su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales.
"**3.** A propuesta del Presidente, la Mesa puede **integrar el Orden del Día tomando en consideración el calendario de sesiones,** las cargas de trabajo durante las mismas, y los apartados prioritarios para el desahogo del trabajo legislativo."

[187] "**Artículo 73** …
"1. La solicitud para incluir un asunto en el Orden del Día se remite al Presidente, con la indicación del
"**2. El Presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios.**"

[188] Gaceta del Senado del 9 de febrero de 2021: Gaceta del Senado

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLACE EL CALENDARIO DE SESIONES PARA EL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO DE LA LXIV LEGISLATURA.

RECIBIDO FEB 9 PM 11:14 OFICIALÍA DE PARTES PARLAMENTARIA 000275

CC. Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.

A través de su amable conducto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4o. y 82, numeral 1 inciso e), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta de Coordinación Política somete a la consideración del Pleno el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO: Se establece el calendario de sesiones para el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura.

Febrero de 2021

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
1 Descanso Obligatorio* Congreso General Primera Sesión Ordinaria	2	3	4	5	6	7
8	9 Sesión Ordinaria a distancia	10	11 Sesión Ordinaria a distancia	12	13	14
15	16 Sesión Ordinaria a distancia	17	18 Sesión Ordinaria a distancia	19	20	21
22	23 Sesión Ordinaria a distancia	24	25 Sesión Ordinaria a distancia	26	27	28

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción II de la Ley Federal del Trabajo en conmemoración del 5 de febrero.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Marzo de 2021

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
1	2 Sesión Ordinaria Presencial	3	4 Sesión Ordinaria a distancia	5	6	7
8	9 Sesión Ordinaria a distancia	10	11 Sesión Ordinaria a distancia	12	13	14
15 Descanso obligatorio*	16	17 Sesión Ordinaria a distancia	18 Sesión Ordinaria a distancia	19	20	21
22	23 Sesión Ordinaria a distancia	24 Sesión Ordinaria a distancia	25 Sesión Ordinaria a distancia	26	27	28
29	30	31				

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción III de la Ley Federal del Trabajo en conmemoración del 21 de marzo

Abril de 2021

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
			1 Día de asueto	2 Día de asueto	3	4
5	6 Sesión Ordinaria a distancia	7 Sesión Ordinaria a distancia	8 Sesión Ordinaria a distancia	9	10	11
12	13 Sesión Ordinaria a distancia	14	15 Sesión Ordinaria a distancia	16	17	18
19	20 Sesión Ordinaria a distancia	21	22 Sesión Ordinaria a distancia	23	24	25
26	27 Sesión Ordinaria a distancia	28	29 Sesión de clausura	30		

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Marzo de 2021

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
1	2 Sesión Ordinaria Presencial	3	4 Sesión Ordinaria a distancia	5	6	7
8	9 Sesión Ordinaria a distancia	10	11 Sesión Ordinaria a distancia	12	13	14
15 Descanso obligatorio*	16	17 Sesión Ordinaria a distancia	18 Sesión Ordinaria a distancia	19	20	21
22	23 Sesión Ordinaria a distancia	24 Sesión Ordinaria a distancia	25 Sesión Ordinaria a distancia	26	27	28
29	30	31				

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción III de la Ley Federal del Trabajo en conmemoración del 21 de marzo

Abril de 2021

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
			1 Día de asueto	2 Día de asueto	3	4
5	6 Sesión Ordinaria a distancia	7 Sesión Ordinaria a distancia	8 Sesión Ordinaria a distancia	9	10	11
12	13 Sesión Ordinaria a distancia	14	15 Sesión Ordinaria a distancia	16	17	18
19	20 Sesión Ordinaria a distancia	21	22 Sesión Ordinaria a distancia	23	24	25
26	27 Sesión Ordinaria a distancia	28	29 Sesión de clausura	30		

SIN TEXTO

295. Esto es relevante porque, en todo caso, el calendario pudo ser previamente modificado en términos de los artículos **4o. y 82, numeral 1, inciso e),** de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;** sin embargo, no se advierte constancia de ello.

296. En cualquier caso, en la segunda sesión ordinaria del día veintinueve de abril; y, para efectos del requisito previsto en el **artículo 195** del **Reglamento del Senado de la República,** se refirió nuevamente que el Dictamen había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria de la misma fecha; por lo que, atendiendo a ello, se pedía consultar a la Asamblea si se omitía su lectura, lo que fue aprobado en votación económica.[189]

297. Sobre la dispensa (omisión) de la segunda lectura del dictamen, conviene referir que el **artículo 95**[190] **del Reglamento del Senado** permite al Pleno, por **urgente resolución,** dispensar la publicación en la Gaceta o, en su caso, la lectura de dictámenes o proyectos, a **propuesta justificada** del Presidente de la Mesa.

298. Sobre ello, conviene referir que, en el caso, **no se advierte que el Presidente de la Mesa Directiva hubiere dado alguna razón de urgencia** de la dispensa, cualquiera que ésta fuera; y, como justificación, sólo se indicó que ello obedecía a que el dictamen estaba publicado en la Gaceta del Senado. No obstante, como ya se indicó, **la publicación se realizó ese mismo día y no con**

---

[189] Diario de los Debates: *https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3258*
"Debido a que el dictamen se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria el día de hoy, y está disponible en la plataforma digital, solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, **si se omite la lectura del dictamen.** La Secretaria Senadora Nancy De la Sierra Arámburo: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si autoriza se omita la lectura del anterior dictamen y se ponga a discusión de manera inmediata. Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano y les pido la mantengan levantada unos segundos. (La Asamblea asiente). Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea no asiente). Sí se autoriza, señor Presidente."

[190] "**Artículo 95**
"**1.** Se someten a votación los siguientes asuntos: los previamente dictaminados y publicados; las iniciativas, los proyectos y las proposiciones con punto de acuerdo considerados de urgente resolución; y los dispuestos así por ley o este Reglamento.
"**2.** El Pleno puede, por urgente resolución, dispensar la publicación en la Gaceta o, en su caso, la lectura de dictámenes o proyectos, a propuesta justificada del Presidente de la Mesa."

la anticipación de veinticuatro horas exigida en el artículo 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República.

ETAPA 11

PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN
Sesión Ordinaria No. 28.
Pleno: 29 de abril de 2021

299. A continuación, el Senador Cruz Pérez Cuéllar presentó el **Dictamen**[191] aprobado por las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Segunda.

ETAPA 12

MOCIÓN SUSPENSIVA
Sesión Ordinaria No. 28.
Pleno: 29 de abril de 2021

300. Posteriormente, como **moción suspensiva,** se formuló la siguiente:

Senador	Moción formulada	Decisión
Noé Castañón Ramírez.	• **Existen vicios en el procedimiento distintos vicios desde el inicio.** • Se realizó el **returno de la iniciativa sin previa deliberación o aprobación de la Mesa Directiva,** con lo que se contravino el artículo 117[192] del Reglamento del Senado.	**No se admitió a discusión y fue desechada.**

[191] Gaceta del Senado del 29 de abril de 2021: *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-29-2/assets/documentos/Dic_Com_Radio_Ley_Trasnparencia_Publicidad.pdf*

[192] "**Artículo 117**

"**1.** Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden.

"**2.** Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación."

	• Durante la discusión en las nuevas comisiones **existió un empate, pero en la segunda votación ocurrida en diverso día, se empató la comisión en el horario de la sesión del Pleno,** lo que imposibilitó la presencia de los participantes de la comisión en la discusión y votación de la iniciativa. • En esa sesión de comisiones existieron **vicios en el procedimiento de votación,** en donde se impidió ejercer su derecho al voto al Senador Dante Delgado, argumentándose que no estaba en la comisión. • La moción se presenta para **transparentar y regularizar los procedimientos que debe llevar el Senado en sus comisiones, pero también en el turno y returno** que se dio irregularmente de la iniciativa.	

301. Una vez presentada la moción suspensiva,[193] se refirió que tenía el respaldo de cinco Senadores, sin que existiera algún impugnador de la moción presentada; por lo que ésta se sometió a votación económica; sin embargo, **se asentó que la Asamblea no la admitía a discusión,**[194] por lo que se ordenó continuar con el trámite del proyecto de Decreto.

[193] **Reglamento del Senado de la República:**
"**Artículo 105**
"**1.** La moción suspensiva de un debate en el Pleno tiene por objeto que no se inicie o que se interrumpa, a efecto de que el asunto de que se trata sea revisado o devuelto a comisiones.
"**2.** Sólo son materia de moción suspensiva los debates en lo general de los dictámenes o proyectos que se votan.
"**3.** La moción suspensiva se presenta por cinco senadores al menos, quienes precisan si se refieren sólo al debate o a que el asunto se revise o regrese a comisiones."

[194] **Reglamento del Senado de la República:**
"**Artículo 106**
"1. La moción suspensiva se presenta por escrito a la Presidencia, antes de que inicie el debate del asunto de que se trata; iniciado el mismo también puede presentarse de viva voz. En ambos casos, se exponen de manera breve y concisa los hechos y razones que motivan la moción.
"2. Se lee la moción y sin otro requisito que oír a uno de sus autores, si así lo quieren, y a algún impugnador, si lo hay, se pregunta al Pleno si se admite a debate o se desecha.
"3. De admitirse la moción, se forma una lista de hasta dos oradores en contra y dos a favor. Concluidas las intervenciones, se somete a votación.

ETAPA 13

INTERVENCIONES EN CONTRA Y A FAVOR
Sesión Ordinaria No. 28.
Pleno: 29 de abril de 2021

302. Posteriormente, se recibieron las siguientes **intervenciones en contra** del proyecto:

Senadora	Aspectos destacados de la intervención
Nancy de la Sierra Arámburo.	• **Lo que sucedió en la reunión de comisiones dictaminadoras de esta iniciativa es uno de los atropellos más graves en las reglas de procedimiento y de los derechos de los Senadores en esta Cámara.** • Es preocupante el desdén con el que desde el inicio este proceso legislativo de este dictamen fue obedecido, en algunos momentos desobedecido de manera selectiva a disposiciones procedimentales de todas y todos los que estamos obligados a seguir. • Esta propuesta legislativa **nunca pasó por la Mesa Directiva para su ratificación de turno,** como lo ordena el artículo 181 del Reglamento. • Después de la reunión de comisiones para votar esta reforma que se llevó a cabo durante la sesión plenaria del martes 27 de abril, violando el artículo vigésimo tercero del Acuerdo para la implementación de sesiones a distancia, que claramente establece: **"Las reuniones de trabajo a distancia de las comisiones solo se convocarán en horas diferentes a las sesiones del Pleno".** • Cuando nuestro compañero Senador Dante Delgado se incorporó tarde a la reunión de comisiones por estar atendiendo sus obligaciones como legislador en el Pleno, se hizo como si nunca hubiera estado.

"4. De aprobarse la moción suspensiva, el Presidente dispone el trámite que recae al asunto objeto de la misma.
"5. En una sesión no se admite más de una moción suspensiva sobre un mismo asunto."

	• **Se le negó su derecho al voto contraviniendo el artículo 93 del Reglamento,** que dispone: "El voto es una obligación y un derecho de cada Senador, personal e intransferible, por medio del cual decide libremente sobre los asuntos sometidos a su consideración". • Los temas de fondo que acarrea son de lo más preocupantes. • Esta ley pretende regular a todo el sector con una supuesta discusión de 15 minutos, sin escuchar a todas las voces y a todos los actores involucrados. • Para no discutirla a fondo y abrir un Parlamento Abierto, la mayoría tuvo que reacomodar la integración de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía para lograr su aprobación.

303. Una vez concluida la intervención, se concedió la palabra al **Senador José Alberto Galarza Villaseñor** para expresarse también **en contra** del Dictamen.

Senador	Aspectos destacados de la intervención
José Alberto Galarza Villaseñor.	• Esta iniciativa **tendría que haberse analizado en la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y participación Ciudadana.** Por un oficio que no era propiamente de la comisión se turna a la Mesa Directiva y ésta lo turna a la Comisión de Cine, Televisión y Radiodifusión, siendo esto violatorio a un principio básico. **Es prácticamente una falsificación de una intención de excusarse en una comisión que no lo hizo.** • Pasó el dictamen a la Mesa Directiva, y se dice que "se canta" en la Mesa para que pueda pasarse a la comisión antes mencionada, siendo que esto tampoco pasó y ello fue denunciado por las personas que estaban de la misma Mesa. • Se convoca a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y en la primera votación hay un empate de cinco votos contra cinco, y **se convoca a una nueva votación antes de 24 horas** para nombrar a una extraordinaria cayendo en otra violación al Reglamento. • Una vez que se vuelve a convocar a la comisión, **Morena manda un voto más que le faltaba a la comisión para tratar de tener una mayoría artificial.**

	• En una comisión que ya se había aprobado por mayoría, que fue la de Estudios Legislativos, Segunda, en el momento en que el Coordinador Parlamentario de Movimiento Ciudadano, Dante Delgado, estaba en tribuna haciendo su trabajo y **no se le permite votar en la comisión** cuando ya se tenía una mayoría prácticamente para aprobar el dictamen. • Esta iniciativa, aunque tiene cosas en positivo es una iniciativa muy mal hecha en su texto y en su intención, se ancla en el artículo 28 constitucional, por un tema antimonopólico cuando no es propiamente un tema antimonopólico, es un tema de competencia económica. • No se hace un foro de Parlamento Abierto, para escuchar a los actores y se hace una legislación que tiene apenas 15 "leyes". Entonces es prácticamente un producto legislativo extremadamente mediocre que no se pudo consultar con las demás partes. • Tenemos un problema de un **vicio legislativo que, desgraciadamente, se repite una y otra vez y caemos en temas de nulidad.** • Pidió no votar este dictamen y que se regrese a comisiones, para convocar a un Parlamento Abierto y escuchar opiniones de COFECE y IFT.

304. También intervino **en contra** la **Senadora Martha Cecilia Márquez Alvarado:**

Senadora	Intervención destacada
Martha Cecilia Márquez Alvarado.	• Votaré en contra el presente dictamen por el **desaseo legislativo** que hubo, como ya lo señalaron los oradores anteriores para su dictaminación.

305. Luego, intervino **en contra** el **Senador Marco Trejo Pureco:**

Senador	Intervención destacada
Marco Trejo Pureco..	• La intención de esta ley me parece muy importante y la acompaño; sin embargo, veo con preocupación que la ley **tiene algunas disposiciones que pueden afectar la validez de la norma.**

	• Por ejemplo, en el artículo 1o. establece que la ley se expide en el dictamen, en atención a los objetos establecidos en el 28 constitucional. Esto en sí no es del todo un error, pero no puede referirse a todo el artículo 28, puesto que ya tenemos una ley reglamentaria de dicho artículo, en lo que respecta a las materias de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, por lo que de referirla al artículo 28 completo implicaría regular temas que ya se encuentran regulados en esta norma. • En ese sentido, su servidor considera que **es inconstitucional que se sancionen algunas de esas conductas,** tales como la contratación de espacios publicitarios por cuenta propia por parte de las agencias de las agencias de publicidad, ya que para prohibir una conducta como esa y limitar de esa manera la liberta de empresa, es necesario que se acredite, que se persiga una finalidad constitucionalmente legítima. • Por ello, ante el riesgo de debilitar el buen paso de una industria que ha tenido crecimiento constante durante más de 30 o 40 años y que representa para, solo América Latina, una derrama de trecientos cuatro mil millones de dólares, su servidor ha determinado que votará a favor.

306. Posteriormente, intervino **en contra** la **Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas:**

Senadora	Intervención destacada
Claudia Ruíz Massieu	• Se nos ha convocado a la deliberación de un **dictamen emanado de un procedimiento viciado de origen.** • Este dictamen fue turnado, en primera instancia, a la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y no a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. • **Se rectificó el turno sin justificación** alguna, no puede haber justificación porque la materia contractual sobre publicidad en los medios de comunicación es un asunto eminentemente jurídico, no es un tema sobre los aspectos técnicos del aprovechamiento de una concesión de radio y/o televisión, por eso no se podía justificar y al no tener justificación, **la Mesa Directiva simplemente no justificó y rectificó el turno.** Ese solo uno de los vicios de los cuales adolece este dictamen. **Después, abordó distintos puntos sobre el fondo del dictamen, anunciando que votaría en contra:**

	• La materia sobre la que se pretende legislar **carece de sustento constitucional.** La publicidad de las empresas en los medios de comunicación no es materia de la regulación en contra de las prácticas monopólicas como se pretende hacer invocando el objetivo previsto en el artículo 28 constitucional. **• No hay ninguna facultad del Congreso de la Unión, para legislar o intervenir en las relaciones contractuales que se derivan del mercado de la publicidad.** • La propuesta es **violatoria de derechos fundamentales y de principios constitucionales.** • La propuesta de regular la contratación de publicidad**, sin un mandato constitucional expreso,** pueda redundar en la violación de la libertad de profesión, de industria, de comercio, o de trabajo de carácter lícito que están consagrados en el artículo 5o. de nuestra Norma Fundamental. **• No se hizo un análisis de la viabilidad de otorgar nuevas facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica.** **• Ni la naturaleza ni las facultades de la COFECE, son compatibles con la función que se le asigna,** su propia intervención podría resultar inconstitucional por falta de facultades expresas en la materia. • Destacó la **desproporcionalidad de las multas contempladas.** Esas multas se basan en un porcentaje directo de los ingresos de los anunciantes, las agencias de publicidad y los medios de comunicación, eso resulta excesivamente desproporcional, pues el patrimonio varía entre cada uno de estos agentes económicos.

307. Por último, se expresaron **a favor** los Presidentes de las Comisiones Unidas que emitieron el Dictamen:

Senadora	Intervención destacada
Cruz Pérez Cuéllar	• Nosotros como Comisiones Unidas **dictaminamos conforme a derecho** y recibimos el turno y tenemos de manera total y absolutamente transparente demostrado que no cometimos ninguna violación al Reglamento, y creo que se está desviando el debate como para sembrar la duda.

Senadora	Intervenciones destacada
Ana Lilia Rivera Rivera	• Con una amplia trayectoria de precedentes en esta misma Legislatura, la celebración extraordinaria de sesiones de comisiones es de forma concurrente con las sesiones en Pleno, cuando los tiempos procesales legislativos así lo justifican, siendo en todos los casos del conocimiento de la Mesa Directiva y, por ende, de todos los grupos parlamentarios, pues se trata de reuniones públicas transmitidas en tiempo real por canales oficiales. • La reunión hoy controvertida no es la excepción, pues **las comisiones convocantes sí contamos con el permiso, con la anuencia de la Mesa Directiva, de conformidad con el Reglamento.** • Todas y todos sabemos que la pandemia nos ha hecho modificar estas prácticas parlamentarias, sobre todo para optimizar el tiempo; además, en un **periodo legislativo que cada día se agota más.** • Ahora bien, hecha la precisión anterior, aclaro que **el proceso de la toma de decisiones en la reunión de Comisiones Unidas fue apegada al Reglamento de forma rigurosa,** dando el peso que correspondía a cada voto de los asistentes con sus respectivas consecuencias reglamentarias de cómo, que incluso fue necesario el agotamiento de los procedimientos de deliberación en caso de empate, de conformidad con el Reglamento. • El audio y video de las reuniones hacen prueba plena de ello. • Finalmente, respecto a la supuesta violación al derecho de participación mediante voto de uno de los Senadores, hoy no presente y ese día tampoco, les quiero precisar, para quienes no sepan de procesos legislativos, que **los trabajos de las reuniones se rigen por el principio de "reclusión",** de modo que no se pueden retomar puntos abordados en etapas ya superadas. • Y, por otro lado, **el derecho a votar no se ejerce a través de interpósita persona, es personal e intransferible.** • En este orden de ideas, **la solicitud del referido Senador, era a todas luces improcedente,** no solo porque **no estuvo presente al inicio de la sesión, no pasó lista,** no votó en lo general y no estaba presente cuando se llevó la votación en lo particular y estaba a punto su servidora de cantar el resultado de la votación.

308. Al final de las intervenciones, el **Senador Noé Castañón pidió nuevamente la palabra pero le fue negada** bajo la respuesta de que ya había concluido su intervención.[195]

ETAPA 14

VOTACIÓN EN LO GENERAL

Sesión Ordinaria No. 28.

Pleno: 29 de abril de 2021

309. Así, se procedió a la votación, concluyéndose que el Dictamen estaba **suficientemente discutido en lo general;** por lo que se anunció el registro de reservas y se procedió a tomar votación.

310. Así, se emitieron 112 (ciento doce) votos; de los cuales, fueron **73 (setenta y tres) a favor**, **25 (veinticinco) en contra** y **14 (catorce) abstenciones.** En consecuencia, se consideró aprobado, en lo general; y en los artículos no reservados, el **"Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas, en Materia de Contratación de Publicidad".**

311. Conviene apuntar que, previo a ello, el Senador Eduardo Ramírez Aguilar, Presidente de la Mesa Directiva, informó que habían quedado **reservados los artículos 4, 5, 7, 10 y Primero Transitorio,** por parte de la Senadora Nancy de la Sierra Arámburo; y el **artículo 10,** por parte del Senador Horacio González Delgadillo.

[195] Diario de los Debates: *https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3258*
El Presidente Senador Eduardo Ramírez Aguilar: Al haberse agotado los oradores, solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido.
"¿Con qué objeto, Senador Noé? Ya concluyó su participación.
"Se encuentra suficientemente discutido en lo general."

ETAPA 15

RESERVAS

Sesión Ordinaria No. 28.

Pleno: 29 de abril de 2021

312. Posteriormente, se presentaron las reservas, pero éstas **no fueron admitidas a discusión,** por lo que se dispuso que los artículos se mantendrían en los términos del dictamen. Se procedió así a la votación, en lo particular, de los artículos reservados, obteniéndose un total de 114 (ciento catorce) votos, de los cuales fueron **75 (setenta y cinco) a favor, 32 (treinta y dos) en contra** y **7 (siete) abstenciones.**

313. A partir de lo anterior, se consideró **aprobado en lo general y en lo particular** el **"Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas, en Materia de Contratación de Publicidad",** por lo que **se dispuso su remisión a la Cámara de Diputados** para los efectos constitucionales correspondientes.

314. Luego, en la propia fecha y a partir del oficio **DGPL-2P3A.-3521,** se remitió el proyecto de Decreto a la Cámara de Diputados, entregándose el oficio respectivo **ese mismo día** a las **trece horas con cincuenta minutos (13:50).**

ETAPA 16

PUBLICACIÓN DE LA MINUTA

29 de abril de 2021

Cámara de Diputados

315. El propio día de su recepción, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la **"Minuta con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad",** con lo que se dio

cumplimiento a lo dispuesto en el **artículo 239, fracción X,**[196] del **Reglamento de la Cámara de Diputados.**

ETAPA 17

TURNO

30 de abril de 2021

Cámara de Diputados

316. Los **artículos 66** a **75** del **Reglamento de la Cámara de Diputados** regulan el trámite de turno; entendido conforme al **artículo 3, fracción XXV,** del referido Reglamento, como la **"resolución de trámite que dicta el Presidente,**[197] **durante las sesiones, para enviar los asuntos que se presentan en el Pleno a la instancia respectiva, con el fin de darles el curso legal que corresponda dentro del procedimiento".**

317. En el caso, dicho turno se efectuó en la sesión del mismo día correspondiente al **veintinueve de abril de dos mil veintiuno,** según puede corroborarse del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados y del Acta respectiva.

318. En efecto, en la referida sesión, la Diputada Presidenta Dulce María Sauri Riancho, turnó la minuta recibida del Senado de la República a las **Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Economía, Comercio y Competitividad,** para **dictamen**, y a la **Comisión de Radio y Televisión,** para **opinión.**

319. Conviene mencionar que, la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados correspondiente a dicha fecha **concluyó a la una hora con diecinueve minutos (01:19)** del siguiente día **(treinta de abril),** según se advierte del Acta respectiva.

---

[196] "**Artículo 239**.
"**1.** La Gaceta Parlamentaria es el órgano oficial de difusión electrónico de la Cámara y su propósito es divulgar sus actividades como: ... **X.** Minutas enviadas a la Cámara; ..."

[197] De la mesa directiva.

ETAPA 18

PROYECTO DE DICTAMEN

Cámara de Diputados

320. No existe evidencia de coordinación previa entre los Presidentes de la comisiones unidas a las que fue realizado el turno, ni de la elaboración, entrega y distribución a comisiones del proyecto de dictamen elaborado por la comisión responsable de su elaboración **[Comisión de Gobernación y Población].**

321. Para ello, debe tomarse en cuenta lo previsto en los **artículos 173 a 174** del **Reglamento de la Cámara de Diputados** que regula el trabajo en Comisiones Unidas:

"**Sección Décima**
"**Comisiones Unidas**

"**Artículo 173.**

"**1.** El expediente del asunto que requiera dictamen de comisiones unidas será turnado íntegro por el Presidente a las comisiones que corresponda; **la primera comisión nombrada en el turno será la responsable de elaborar el proyecto de dictamen**."

"**Artículo 174.**

"**1.** Las comisiones a las que se turne el asunto en comisiones unidas podrán trabajar por separado en la preparación del dictamen, pero **tendrán que sesionar conjuntamente en la que se vote dictamen.**

"**2.** Para que haya Reunión de comisiones unidas deberá acreditarse el quórum de cada una de las comisiones convocadas.

"**3.** La Reunión en que se desahogue definitivamente un asunto de comisiones unidas deberá ser conducida por la Junta Directiva de la comisión que hubiere elaborado el proyecto de dictamen.

"**4.** El Presidente de la Junta Directiva de la segunda comisión enunciada en el turno, podrá presidir la Reunión de comisiones unidas, cuando exista acuerdo entre ellas.

"**5.** Las votaciones de comisiones unidas se tomarán de manera independiente por cada una. Los diputados y diputadas que sean integrantes de más de una de ellas, tendrán un voto por cada comisión.

"**6.** Para que haya dictamen de comisiones unidas, la propuesta deberá aprobarse por mayoría absoluta."

322. Lo que sí es posible advertir, es que el respectivo dictamen, como más adelante se explicará, se publicó en la Gaceta Parlamentaria número **5771-X**[198] correspondiente al viernes **treinta de abril de dos mil veintiuno.** Esto, para fines de **"declaratoria de publicidad".** A propósito de ello, en la propia Gaceta, se publicaron dos **Mociones Suspensivas** pidiendo la interrupción del propio procedimiento legislativo, de las que destacan los siguientes puntos:

Diputada	Moción formulada
María de los Ángeles Ayala Díaz.	• Los plazos previstos no fueron cumplidos por la **"Comisión de Economía, Comercio y Competitividad"** toda vez que: - "El jueves 29 a las **10 de la noche** emitió Convocatoria para la Décima Cuarta Reunión de Junta Directiva, a celebrarse el día viernes 30 de abril de 2021 a las **11:30 horas** del día." - "Se citó a reunión de Comisión a **menos de 24 horas de anticipación** violando lo establecido en la fracción II, numeral 1 del artículo 150 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Lo anterior **sin fundamentar la urgencia** para que la Junta Directiva emitiera la convocatoria mencionada." • Las **Comisiones Unidas de Gobernación y Población; y de Economía, Comercio y Competitividad** también citaron el día 29 de abril de 2021 a las **10 de la noche** a reunión extraordinaria en modalidad semipresencial, para el viernes 30 de abril de abril a las **11:30 horas.** - Las Comisiones Unidas **no cumplieron el plazo establecido para convocar a reunión extraordinaria con una anticipación de 24 horas.** Y los integrantes de la mesa directiva de dichas comisiones **tampoco expusieron los elementos que fundamentaran el carácter urgente de la reunión.** **• Carencia del tiempo necesario para el análisis del Dictamen de la Minuta:**

[198] *http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210430-X-Bis1.pdf*

	- En la reunión se hizo la solicitud expresa de mayor tiempo para analizar el Dictamen y **dicha petición fue ignorada.** **• Necesidad de un ejercicio de Parlamento Abierto:** - En las mismas reuniones de comisiones se expuso la petición expresa de la necesidad de convocar a un **Parlamento Abierto** con el objetivo de realizar un análisis más detallado de la nueva ley que se pretende expedir, con el único objetivo de que todos los actores involucrados obtengan los mejores beneficios, y la legislación no se traduzca en una violación a derechos consagrados en nuestra Constitución o en su caso, sea inaplicable. **Esta solicitud también fue ignorada.** **• Necesidad de un ejercicio de Parlamento Abierto:** - Con base en el artículo 71, numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en la reunión de Comisiones Unidas se solicitó a la Presidencia de la Mesa Directiva la ampliación de turno de la Minuta objeto del Dictamen para la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, argumentando esta necesidad en razón de la correspondencia de la materia. No obstante, al igual que las otras peticiones ésta **también fue omitida.**
Martha Tagle Martínez.	• De inicio, confirma que la Mesa Directiva turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población y de Economía, Comercio y Competitividad, con la Opinión de la Comisión de Radio y Televisión, el 29 de abril de 2021. • Describe las distintas **violaciones al proceso legislativo cometidas en la Cámara de Senadores.** • Además de evidenciar los vicios procedimentales cometidos en la Cámara de Origen, y la posible antinomia de la iniciativa, detalla como reglas vulneradas en el proceso legislativo desarrollado ante la Cámara de Diputados, la siguiente: - Violación a los plazos señalados en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara de Diputados, especialmente lo relativo a la convocatoria a reuniones extraordinarias con **veinticuatro horas de anticipación.**

323. Lo anterior confirma que el turno sí fue realizado a las Comisiones Unidas el propio veintinueve de abril de dos mil veintiuno; y que, la noche de esa misma

fecha, se convocó a la anunciada sesión extraordinaria a celebrarse el día siguiente a las once horas con treinta minutos (11:30).

324. En la **Gaceta del treinta de abril** de ese año, está también publicada la respectiva Convocatoria:[199]

"**Convocatorias**

"…

"De las Comisiones Unidas de Gobernación y Población; y de Economía, Comercio y Competitividad

"A la reunión extraordinaria que tendrá verificativo, en modalidad semipresencial, el **viernes 30 de abril de abril a las 11:30 horas**, en el vestíbulo del edificio E.

"**Orden del Día**

"1. Registro de asistencia y declaración de quórum.

"2. Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del orden del día.

"3. Discusión y, en su caso, aprobación del proyecto de dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas indebidas en Materia de Contratación de Publicidad.

"4. Clausura.

"Atentamente
"Diputado Jaime Humberto Pérez Bernabe
"Presidente de la Comisión de Gobernación y
"Población
"Diputado Femando Galindo Favela
"Presidente de la Comisión de Economía,
"Comercio y Competitividad."

325. Algo destacado, es que en la sesión plenaria del veintinueve de abril de dos mil veintiuno, que concluyó a la una hora con diecinueve minutos del día treinta de abril del propio año, se convocó a la siguiente sesión del Pleno que tendría lugar el propio **treinta de abril a las once horas.**

[199] *http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210430-X-Bis1.pdf*

326. Esto es relevante, porque el **artículo 167, numeral 6,**[200] del **Reglamento de la Cámara de Diputados** dispone que **"*las comisiones no podrán reunirse al mismo tiempo que sesione el Pleno de la Cámara, salvo anuencia expresa de la Junta*".** En el caso, no se advierte la existencia de evidencia de que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados[201] autorizó expresamente a las Comisiones Unidas a sesionar al mismo tiempo que el Pleno de la Cámara, ni menos de que ello se hubiera solicitado de forma previa a esa sesión.

ETAPA 19

SESIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS

30 de abril de 2021

Cámara de Diputados

327. No existe en autos evidencia de la celebración de reuniones previas de cada una de las Comisiones a las que se turnó el Dictamen, ni acuerdo de definición del método de dictamen, ni menos acta o versión estenográfica de la sesión en la que sesionaron las Comisiones Unidas de Gobernación y Población; y de Economía, Comercio y Competitividad.

328. Sin embargo, en el **canal de la Cámara de Diputados** en "YouTube", existe un video con la grabación de dicha sesión, de la que puede advertirse que la Diputada Martha Tagle Martínez cuestionó, entre otros vicios del procedimiento legislativo, que **no se tuvieron ni trece horas para la consulta del Dictamen.**[202] Lo anterior, entre otras intervenciones en las que también se denunciaron irregularidades en el proceso legislativo ante la Cámara de Diputados, como la **falta de convocatoria oportuna, la supuesta urgencia no justificada y la falta de anuencia de la Junta Directiva de las respectivas comisiones.**

[200] "**Artículo 167.** ...
"**6.** Las comisiones **no podrán reunirse al mismo tiempo que sesione el Pleno** de la Cámara, salvo anuencia expresa de la Junta."
[201] "**Artículo 2.** 1. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:
"**VIII. Junta:** La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; ..."
[202] URL: *https://www.youtube.com/watch?v=ZmmAIv2W7z8*
Minuto 11:04. Video consultado el diez de octubre de dos mil veintidós a las veintiún horas.

329. Sobre ello, debe referirse que el trámite ordinario[203] para convocar a una reunión de comisiones **(artículo 155, numera 1,** del **Reglamento de la Cámara de Diputados),** indica que la convocatoria debe publicarse en la Gaceta, con **al menos cuarenta y ocho horas**; y enviarse a cada diputado o diputada integrante. Mientras que, tratándose de **reuniones extraordinarias,** el **artículo 150, numeral 1, fracción II,**[204] del propio Reglamento, indica que las reuniones extraordinarias deben convocarse con **cuando menos veinticuatro horas de anticipación,** salvo **urgencia determinada por la Junta Directiva, por mayoría.**

330. Luego, sea que la reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas debió convocarse con una anticipación mínima de veinticuatro horas o que la celebración urgente de la misma debió ser determinada por las Juntas Directivas de ambas Comisiones, por mayoría, no existe constancia alguna en autos que demuestre que, en el caso, se cumplió con alguna de dichas condiciones previstas en el **artículo 155, numeral 1,** mencionado.

331. Existe como ya se mencionó, convocatoria previa a la reunión extraordinaria, que fue suscrita por los Presidentes de las Comisiones ordinarias que integraron las Comisiones Unidas en cuestión; pero, en ellas, no se advierte que la misma haya sido convocada con urgencia, ni menos razón de ello o referencia a la autorización de la Junta Directiva de cada una. Tampoco existe evidencia de esa autorización y de la votación mayoritaria requerida al efecto.

332. En consecuencia, puede concluirse que **el proyecto de dictamen se distribuyó con menos de veinticuatro horas previas a la sesión extraordinaria** y sin que exista evidencia de que la misma fue convocada con urgencia,

---

[203] "**Artículo 155.**
"**1.** La convocatoria a Reunión de comisión o comité deberá publicarse en la Gaceta, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación y enviarse a cada diputado o diputada integrante, así como a los diputados iniciantes de las iniciativas y proposiciones cuyo dictamen se vaya a discutir, salvo en caso de Reunión extraordinaria."

[204] "**Artículo 150.**
"1. Son atribuciones del Presidente de la Junta Directiva: ...
"II. Convocar a las **reuniones ordinarias de la comisión o comité,** con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas y a reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación, salvo **urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría;** ..."

previa determinación de dicha urgencia por la Junta Directiva de ambas Comisiones.

ETAPA 20

DICTAMEN APROBADO Y PUBLICACIÓN

30 de abril de 2021

Cámara de Diputados

333. El Dictamen aprobado por las **Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Economía, Comercio y Competitividad,** con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, entregado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a las **catorce horas con cincuenta y nueve minutos (14:59) del mismo día,** puede consultarse en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados correspondiente al propio **treinta de abril de dos mil veintiuno.**[205]

334. Esto implica que, el referido dictamen, con su respectiva votación, **tuvo que haber sido incorporado a la propia Gaceta el mismo día de su aprobación,** lo que sólo pudo tener lugar al final de la sesión de las Comisiones Unidas. Luego, no se observó lo ordenado en el **artículo 241, numeral 1,**[206] del **Reglamento** que **ordena publicar la Gaceta a las 22:00** (veintidós horas) del día anterior a cada sesión.

---

[205] *http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210430-X.pdf#page=2*

[206] "**Artículo 241.**

"**1.** La Gaceta se publicará ordinariamente los días hábiles, y en aquellos casos en que se considere necesario para la función legislativa.

"**2. La Gaceta se publicará a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a cada Sesión,** y a partir de las 8:00 horas, cuando no hubiera Sesión, a través de los servicios de información en Internet.

"**3.** Las versiones definitivas digitalizadas e impresas de la Gaceta se entregarán para su clasificación y uso, al acervo de la Cámara.

"**4.** Los días de Sesión la Gaceta Parlamentaria estará disponible en el sistema electrónico de cada curul. Sólo se imprimirá la Gaceta a petición de las diputadas y diputados que lo soliciten."

335. Conviene apuntar que, al dictamen, **no se acompañó la opinión** solicitada a la **Comisión de Radio y Televisión,** como lo exige el **artículo 69** del Reglamento de la Cámara de Diputados; que, sobre el punto, indica lo siguiente:

"**Artículo 69.**

"**1.** El turno para efectos de opinión, procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales, que coadyuven en la elaboración del dictamen, con las que hayan recibido el turno de las minutas, las iniciativas, las observaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal y las proposiciones.

"**2.** La comisión a la que corresponda opinar, deberá remitir su parecer a la comisión dictaminadora, en un plazo máximo de treinta días, a partir de la recepción formal del asunto. La opinión deberá ser aprobada por mayoría absoluta de la comisión que la emite. Si vencido el plazo no se hubiese formulado la opinión, se entenderá que la comisión respectiva declina realizarla.

"**3.** En el caso de la Iniciativa preferente, la Comisión deberá remitir su parecer a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales, de lo contrario se entenderá su declinación.

"**4.** Las opiniones contribuyen a formar el criterio para la elaboración de los dictámenes de las comisiones, pero en ningún caso serán vinculatorias.

"**5.** En los dictámenes, las comisiones deben anexar **copia de la opinión para su publicación.**"

336. En el caso, si bien las opiniones no son vinculatorias, no existe evidencia de que la referida opinión fue también solicitada con urgencia, ni menos de que la misma fue emitida. No pasa inadvertido que en el **punto V del Dictamen,** se indica que, en dicho apartado, se plasma textualmente lo expresado en la opinión de la **Comisión de Radio y Televisión;**[207] sin embargo, no se advierte transcripción alguna, ni menos la referida opinión anexada.

[207] "V. **Opinión de la Comisión de Radio y Televisión.**
"En este apartado **se plasma textualmente lo expresado por la citada Comisión** en el documento de referencia."

ETAPA 19

DISCUSIÓN EN EL PLENO

30 de abril de 2021

Cámara de Diputados

337. El mismo día en que sesionaron extraordinariamente las Comisiones Unidas y se aprobó el dictamen aprobado el propio treinta de abril de dos mil veintiuno, tuvo lugar la sesión plenaria en la que se discutió dicho dictamen. En la propia sesión, se hizo la Declaratoria de Publicidad prevista en el **artículo 87**[208] del **Reglamento de la Cámara de Diputados.**

338. Aquí, destaca por un lado el **artículo 97, numeral 1,** del **Reglamento de la Cámara de Diputados,** que indica que 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) veintidós horas del día anterior a la sesión** en la que se presenten, lo que en el caso no fue observado, precisamente porque el dictamen se aprobó el mismo día.

339. Ahora bien, durante la sesión plenaria, tuvieron lugar las siguientes intervenciones destacadas:

Diputado(a)	Intervención
Dulce María Sauri Riancho (Presidenta).	• Anunció la discusión y concedió la palabra para la fundamentación del dictamen.
Jaime Humberto Pérez Bernabe.	• Refirió que la nueva legislación secundaria **sancionará con severidad todos los acuerdos o concentraciones que se producen contra la libre concurrencia y que reforzará la labor de la Comisión Federal de Competencia Económica.**

[208] "**Artículo 87.**
"1. Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad."

	• Mencionó que la Ley es sensible y privilegia las necesidades de transparencia que en materia de publicidad se deben de aplicar. • Señaló la evidente necesidad de **combatir legalmente el poder de información asimétrica de algunas publicidades** que hacen uso de prácticas insanas.
Martha Angélica Tagle Martínez.	• Formuló una **moción suspensiva,** a partir de los siguientes vicios en el procedimiento legislativo [descritos en el escrito respectivo]: - **No es una modificación, no es una reforma, no es una adición, es una nueva ley,** que desde que se presentó la iniciativa ha estado sujeta a vicios de procedimiento en el Senado de la República. - Esta iniciativa fue presentada, turnada a una comisión, cambiada a otra comisión, fue turnada a la Comisión de Transparencia del Senado, cambiada sin previo aviso y sin dar, además, el anuncio a la Comisión de Transparencia, la cambiaron a la Comisión de Radio y Televisión. - La dictaminaron de manera exprés, sin discutirla. La llevaron al pleno, **llegó anoche** a la Cámara de Diputados, la turnaron a la Comisión de Gobernación y Economía, hubo una junta directiva de la Comisión de Gobernación, **no circuló la convocatoria de acuerdo a los tiempos establecidos de, cuando hay temas urgentes,** por lo menos tiene que circular 24 horas, tanto la convocatoria como el dictamen, nada de eso sucedió, y hoy estamos ya discutiendo una nueva ley. - Hoy, en la Comisión de Gobernación y Economía quedó de manifiesto que no tenía ni siquiera idea de lo que busca regular esta ley. Que lo que busca regular esta ley es la doble contratación que se da entre las agencias de publicidad y los medios de comunicación. Pero el Estado cuenta hoy con otras medidas para poder regular eso. - Argumentan urgencia, pero solamente quiero preguntarles, compañeros diputados, es más urgente aprobar esta Ley de Publicidad entre particulares que lo que está pendiente. - Aquí tenemos que discutir una ley que mandaron del Senado y que no quieren que discutamos y que, simple y sencillamente, nos quieren utilizar de oficialía de partes para aprobar una iniciativa.

Dulce María Sauri Riancho (Presidenta).	• Sometió a votación la moción suspensiva, la cual, fue **desechada.**
María de los Ángeles Ayala Díaz.	• Formuló una **moción suspensiva,** a partir de los vicios descritos en el escrito respectivo: - Es indignante que, usando su mayoría, el partido de Morena imponga los turnos a comisiones y que construya dictámenes para discusión a contentillo y por órdenes superiores. - La ley es innecesaria porque lo que pretende es regular a particulares y esto se puede hacer bajo otros instrumentos legales. - Está incompleta, porque no regula adecuadamente el tema y tampoco define con certeza al ente sancionador. - Es irresponsable porque crea antecedentes para el surgimiento de leyes específicas por sectores, incluyendo las transacciones entre particulares, abriendo la puerta a la propagación de una legislación desarticulada. - Tampoco se tomaron en cuenta los comentarios de la propia Comisión Federal de Competencia Económica. No podemos continuar aprobando dictámenes sin argumentos, sin estudios, con ignorancia y sin conocimiento.
Dulce María Sauri Riancho (Presidenta).	• Sometió a votación la moción suspensiva, la cual, fue **desechada.** • Dio intervención a los grupos parlamentarios para fijar su postura.
Geraldina Isabel Herrera Vega. (Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano).	• Si se trata de una regulación en materia de transparencia y medios de comunicación. ¿Por qué no fue turnada a las Comisiones de Radio y Televisión, y a la de Transparencia y Anticorrupción para que analizarán el contenido justo en los temas que son de su competencia? • Ustedes tienen la instrucción de aprobar esta propuesta el día de hoy, en la última sesión antes de cerrar este último periodo ordinario, aún sin haberla estudiado y analizado a fondo, sin conocer las implicaciones laborales, jurídicas y económicas que su aprobación puede ocasionar y sin escuchar a las agencias de medios y a los medios de comunicación. • Una vez más votando sin conocer el dictamen. Los problemas no son solo de forma, el contenido de la propuesta que está

	a nuestra consideración contiene errores que no podemos dejar pasar. • Apresurar los procedimientos legislativos solo nos lleva a tener leyes que son inaplicables por errores que definitivamente podríamos corregir si hiciéramos lo que nos toca: legislar, pero con responsabilidad y no solo levantando la mano sin leer y analizar. • Votaremos en contra pues no encontramos argumentos jurídicos que justifiquen la supuesta urgencia en dictaminar y votar en esta asamblea el dictamen.
Ángel Benjamín Robles Montoya. (Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo).	• La fracción II del artículo 150 de nuestro Reglamento, establece claramente el caso de excepción respecto de la anticipación de 24 horas con que se debe convocar a reuniones extraordinarias de las comisiones. No hay nada irregular. En las comisiones en las que se están citando con menor anticipación para un caso urgente está respaldado por nuestro marco jurídico. • Lo que queremos es generar transparencia y certidumbre en la industria, lo que sin duda redundará en su fortalecimiento. Existiendo un mercado no normado en el campo de la publicidad, es necesario realizar las especificaciones de esas prácticas con tendencia a oligopolios, monopolios, a la apropiación de segmentos de mercado, poder de distorsión de precios y otras consideraciones como distorsionadoras del mercado de libre competencia, con la finalidad de evitar abusos y dar acceso a todos los que son o se quieren convertir en anunciantes.
Lily Fabiola de la Rosa Cortés. (Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional).	• De acuerdo con la Asociación de Internet MX, en 2019 se invirtieron en México alrededor de 95 millones de pesos en pautas de publicidad, lo cual es señal de una industria creciente y competitiva en nuestro país. De ahí, la relevancia de la ley que se está discutiendo esta noche, que busca evitar que una agencia acapare espacios publicitarios en la radio, en la televisión o cualquier otro medio para después revenderlo. • Esta nueva legislación busca prevenir y combatir prácticas comerciales que constituyen una ventaja indebida en favor de ciertos grupos y en perjuicio de anunciantes y, desde luego, también en perjuicio de consumidores. • Nuestro Grupo Parlamentario del PRI se pronuncia a favor de la transparencia en todos los ámbitos en nuestro país, en todos, sin distingo, especialmente en la transparencia de los recursos públicos, porque nuestro país merece seguir avanzando en todos sus frentes.

María de los Ángeles Huerta del Río (Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional).	• Los espacios publicitarios son básicos, son muy importantes y no podemos permitir que se defina de manera arbitraria, monopólica o unilateral todo ese proceso. • Sometiendo un dictamen, este que hoy ponemos a, pusimos a votación en la mañana y a discusión ahorita para que el pleno decida. Lo que va a hacer básicamente es a, combatir las prácticas indebidas en materia de contratación de publicidad.

340. Con la anterior intervención cerró el plazo para el registro de reservas y se abrió el asunto a **discusión, en lo general,** a partir de lo cual, tuvieron lugar distintas intervenciones, algunas en las que se siguió aludiendo al desaseo legislativo y a la aprobación de la Ley en menos de cuarenta y ocho horas por parte de las dos Cámaras que conforman el Congreso de la Unión. De igual forma, existieron posturas a favor y en contra del contenido del ordenamiento propuesto.[209] Se anunció entonces que **no se había registrado artículo alguno para su discusión en lo particular** y se consultó si el dictamen se encontraba suficientemente discutido en lo general y en lo particular, lo que así fue declarado.

341. Posteriormente, una vez realizados los avisos respectivos se procedió a la votación del proyecto de decreto en lo general y lo particular, emitiéndose **trescientos treinta y nueve (339) votos a favor, nueve (9) abstenciones y noventa y dos (92) votos en contra.** Luego, **se ordenó pasar el proyecto de Decreto al Ejecutivo Federal** para los efectos constitucionales correspondientes.

ETAPA 20

PUBLICACIÓN

03 de junio de 2021

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

[209] Diario de los Debates correspondiente al 30 de abril de 2021:
http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2021/abr/210430-3.pdf
http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2021/abr/210430-4.pdf

342. En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, el Ejecutivo Federal **promulgó** el Decreto impugnado el **veintiocho de mayo de dos mil veintiuno,** el cual fue rubricado por la Secretaria de Gobernación y posteriormente **publicado** en el Diario Oficial de la Federación el **tres de junio de dos mil veintiuno.**

CONCLUSIONES

Sobre la celeridad del proceso legislativo

343. Así, entre la fecha en que se emitió y discutió el primer proyecto de dictamen en Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores y la fecha en que tuvo lugar la respectiva discusión y aprobación en la Cámara de Diputados transcurrieron únicamente **cinco días hábiles:**

Día 1 Lunes **26.Abril.2021**	**• Sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas en la Cámara de Senadores.**
Día 2 Martes **27.Abril.2021**	**• Aprobación del Dictamen en Sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas en la Cámara de Senadores.**
Día 3 Miércoles **28.Abril.2021**	**• Sin actividad relevante.**
Día 4 Jueves **29.Abril.2021**	**• Publicación del Dictamen en la Gaceta del Senado.** **• Primera Lectura del Dictamen.** **• Dispensa de Segunda Lectura del Dictamen en Pleno.** **• Presentación y discusión del Dictamen.**

	• Aprobación del Dictamen. **• Publicación y envío de la Minuta a Cámara de Diputados.**
Día 5 Viernes **30.Abril.2021**	**• Turno a Comisiones.** **• Elaboración de proyecto de Dictamen.** **• Sesión de Comisiones Unidas.** **• Aprobación en Comisiones y publicación del Dictamen.** **• Discusión en el Pleno.** **• Aprobación del Dictamen.**

344. De ello, destaca que el proyecto de Decreto fue discutido y aprobado un día en el seno del Pleno de la Cámara de Senadores y al siguiente día ocurrió lo propio en la Cámara de Diputados, lo que ilustra cierta rapidez con la que se tramitó el asunto; lo que, en parte, se explica por la inminente clausura del correspondiente periodo ordinario de sesiones.

345. Dicho proceder para acelerar el procedimiento legislativo no resultaría en sí mismo irregular, de haberse dado debido cumplimiento a las respectivas formalidades y plazos inherentes en cada etapa del proceso legislativo.

346. Sin embargo, la problemática que, en el caso se advierte, es que **la celeridad de mérito vulneró reiteradamente distintas formalidades y plazos previstos en la Legislación y Reglamentación aplicable,** lo que ocurrió no sólo en ese periodo de cinco días, sino como bien refiere la Comisión accionante, desde el inicio del proceso legislativo; y, particularmente, a partir del trámite de rectificación de turno. Destaca también que **las violaciones no fueron menores,** provocando, entre otras, las siguientes consecuencias:

• La privación del derecho de los integrantes de las Comisiones a las que se turnó inicialmente la iniciativa, de participar conjuntamente en el estudio, discusión y aprobación del dictamen del proyecto de Decreto; ya que nunca renunciaron o se excusaron de su conocimiento y dictamen.

• La privación del derecho de integrantes de las Juntas Directivas respectivas y de otros órganos colegiados, de participar en la toma de decisiones inherentes a la determinación de situaciones de urgencia y de agilización de diversos trámites afines al proceso legislativo.

• La imposibilidad de los legisladores de los grupos parlamentarios minoritarios de conocer y estudiar oportunamente los dictámenes objeto de debate; así como de preparar con la debida oportunidad su postura e intervenciones con relación al proyecto de Decreto presentado.

• La privación o afectación del derecho de los legisladores de participar en condiciones de igualdad y libertad durante el proceso legislativo, en tanto que se les dificultó expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación democrática ante la celebración de forma simultánea de sesiones de las respectivas Comisiones y de los respectivos Plenos, sin que dicha simultaneidad se ajustara a las formalidades aplicables.

• La negación del derecho de un Senador para emitir su voto en Comisiones, a pesar de que quiso hacerlo cuando aún no concluía la respectiva sesión y de que otros Senadores solicitaron a las presidencias de las Comisiones Unidas que esperaran unos momentos a que terminara su intervención en la Tribuna del Pleno; siendo que había estado justificada su ausencia durante el inicio y desarrollo de la sesión, dada su intervención en la sesión simultánea que tuvo lugar en el Pleno; lo que ocurrió a pesar de que a otros Senadores que no estuvieron presentes durante la toma de asistencia, sí se les permitió votar.

• La vulneración de los derechos de los legisladores a planear su participación en los trabajos legislativos a partir de reuniones ordinarias celebradas conforme a la planeación prevista en los respectivos calendarios y en sus modificaciones debidamente aprobadas.

• El rompimiento de las condiciones de equidad en la representación parlamentaria en las Comisiones, a partir de la incorporación, el día en que se votaría un desempate, de un nuevo Senador del grupo parlamentario mayoritario.

347. Luego, respecto del primer argumento de la Comisión accionante, referido a la invalidez del proceso legislativo, dada la celeridad con la que el mismo se desarrolló, se reitera que la sola rapidez con que se desahogó el procedimiento no puede considerarse en sí misma una irregularidad; no obstante, en el caso, **es posible confirmar que la premura de mérito, se logró a partir de la vulneración reiterada a distintas formalidades y plazos previstos en la legislación y reglamentación aplicable,** lo que no tuvo impactos menores en la deliberación y aprobación del proyecto, cuestión que será evaluada de forma integral al final del estudio de los restantes argumentos de invalidez sobre similar temática, en cuanto a su potencial carácter invalidante. Por lo pronto, se da paso al análisis de otros vicios también cuestionados por la Comisión accionante.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.2.	**NOTA DE LA COFECE NO ANALIZADA.** No se tomó en cuenta la nota de fecha 26 de abril de 2021 enviada por la COFECE al Senado.

348. La Comisión accionante refiere que en ambas Cámaras diversos legisladores solicitaron mociones de suspensión, entre otras razones, para que se analizara la nota que elaboró la propia Comisión. Sin embargo, indica que dichas mociones no fueron acordadas de conformidad, lo que refiere ilustra un desaseo legislativo.

349. En efecto, la Comisión Federal de Competencia Económica emitió con fecha veintiséis de abril de dos mil veintiuno la denominada **"Nota sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en materia de Contratación de Publicidad (Iniciativa)",** documento que fue citado durante el proceso legislativo por diversos legisladores y que cuestiona el referido proyecto.

350. Sobre ello, no existe ninguna disposición normativa que imponga obligación alguna al Senado de la República de tomar en cuenta dicho documento, ni menos con carácter vinculatorio.

351. Es cierto que conforme al **artículo 184, numeral 2,**[210] del **Reglamento del Senado de la República,** en el proceso de dictaminar, las Comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos; pero como la propia norma refiere, se trata de una potestad y no de un mandato.

352. Sin embargo, dado que lo externado en la referida nota se hizo propio parte de distintos Senadores de la República, ello adquiere una connotación distinta.

353. Esto, porque conforme al **artículo 151, numeral 4,**[211] del **Reglamento del Senado de la República,** las Presidencias de las Comisiones Unidas deberán elaborar el proyecto de dictamen, **considerando las opiniones, argumentos o estudios que presenten sus integrantes.**

354. Entonces, si varios Senadores estimaron necesario que se tomara en cuenta la nota formulada por la Comisión accionante, **lo mínimo exigible era que el proyecto de dictamen tomare en cuenta lo plasmado en la referida nota,** lo que en el caso no ocurrió; primero, porque se impuso un dictamen que no surgió del trabajo colegiado de las Comisiones Unidas y, segundo, porque a pesar de que integrantes de las Comisiones pidieron expresamente se tomare en cuenta la nota, se aprobó un dictamen que no tomó en consideración la opi-

[210] "**Artículo 184.**
"1. En el proceso de dictaminar, las comisiones **pueden** convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.
"2. De igual modo, las comisiones **pueden** recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos."

[211] "**Artículo 151.**
"…
"**4. Las Presidencias de las Comisiones Unidas deberán, atendiendo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 178, elaborar el proyecto de dictamen, considerando las opiniones, argumentos o estudios que presenten los integrantes de las mismas.**"

nión contenida en ella, ni los propios argumentos que sobre ésta formularon los Senadores de las minorías parlamentarias.

355. **Considerar lo plasmado en la referida nota y en los argumentos que hicieron valer los integrantes de las Comisiones Unidas que la citaron, no obligaba a que el dictamen necesariamente se elaborara en el sentido de la propia nota;** sino a que, cuando menos, en el mismo, **se diera respuesta o incluyera una refutación de lo que la nota cuestionaba.**

356. Sin embargo, durante la sesión de las Comisiones Unidas, ni siquiera se abrió una discusión sobre las implicaciones de los riesgos y cuestionamientos que la propia nota anunciaba, menos aun ello llevó a que se modificara el dictamen para referirse a lo planteado en la citada nota. Luego, **el proyecto de dictamen se mantuvo intacto y así fue llevado al Pleno** para su discusión; lo que no impidió que éste se aprobara, a pesar de que, durante la sesión plenaria, también se insistió en que debía tomarse en cuenta la referida opinión.

357. Precisamente, la dinámica de celeridad en la que se desarrolló el proceso legislativo impidió que, de forma puntual, se dialogara en Comisiones o en el Pleno del Senado de la República, sobre las preocupaciones externadas por la Comisión Federal de Competencia Económica y que hicieron propias diversos legisladores; situación que también se presentó en la Cámara de Diputados, ilustrando ello la **intención de que el proyecto de Decreto fuera aprobado en sus términos, sin ningún cambio y sin una real oportunidad para que durante el debate parlamentario, se atendieran o cuando menos, se respondieran y descartaran argumentativamente todos los argumentos contenidos en la nota en cuestión.**

358. Esta situación no es menor, considerando las implicaciones técnicas del ordenamiento propuesto, mismo que, como fue externado, no involucraba sólo modificaciones menores a una ley vigente, sino toda una **regulación novedosa de un sector altamente especializado.**

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.3.	**MOCIONES SUSPENSIVAS NO ACORDADAS FAVORABLEMENTE.** Se plantearon durante el proceso legislativo distintas mociones de suspensión[212] que no fueron acordadas de conformidad, lo que advierte un desaseo legislativo.

359. Es cierto que durante el proceso legislativo llevado a cabo en ambas Cámaras se formularon distintas mociones suspensivas; y, que, las mismas, fueron desechadas.

360. En dicha decisión, es importante tomar en cuenta que se respetó la reglamentación aplicable; ya que, en el seno de ambas Cámaras**, se sometieron las mociones a consideración de los respectivos plenos, sin lograrse una votación favorable que permitiera su discusión.**

361. Sin embargo, lo debatido en la demanda no es propiamente el desarrollo de la votación de las mociones suspensivas, sino el impacto de cada uno de los vicios al procedimiento legislativo denunciados durante las respectivas sesiones y reflejado en dichas mociones.

362. Luego, como se advierte del análisis previo del procedimiento legislativo, es posible confirmar que existieron los diversos vicios denunciados en las respectivas mociones suspensivas; y, que, esencialmente, implicaron la **falta de respeto a los plazos establecidos en la reglamentación aplicable, la adopción de decisiones de urgencia sin observancia de las formalidades aplicables y sin la participación de los órganos facultados para dichas determinaciones, la transgresión de las reglas aplicables a la rectificación de turno, la celebración simultánea de sesiones plenarias y de comisiones sin sujeción a las reglas, la consecuente obstaculización al debate libre e igualitario; así como la negación del derecho a un Senador para emitir su respectivo voto, entre otros vicios.**

[212] **Oficios de los Senadores Dante Delgado Rannauro** y **Noé Castañón Ramírez,** así como de las diputadas **Martha Tagle Martínez** y **Maria de los Ángeles Ayala Dglopezaiaz.**

	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.4.	**FALTA DE RESPETO A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS.** No fueron respetados los plazos establecidos en la normatividad: Por ejemplo, lo exigido en el **artículo 71, numeral 2**[213] del Reglamento del Senado para que los legisladores tuvieren conocimiento de la Ley de Publicidad y su respectivo dictamen.

363. A partir del análisis del proceso legislativo **(apartado 9.3.1.),** fue posible **comprobar la vulneración de distintos plazos; dentro de los cuales, destacan:**

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 1	• **Excitativa para emisión del Dictamen:** 10 días hábiles siguientes al transcurso del plazo para dictaminar sin que se emita dictamen.	**Art. 214, numeral 1,**[214] del Reglamento del Senado de la República.

364. La trascendencia de la vulneración de este plazo surge porque **nunca se formuló excitativa a las Comisiones** a las que originalmente fue turnado el Dictamen, sino que la rectificación de turno ocurrió sin este trámite, privándose a los integrantes de las referidas Comisiones de participar en el estudio y deliberación respectiva.

[213] "**Artículo 71.** ...
"**2.** Cuando la Mesa recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, programa su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales."
[214] "**Artículo 214**
"**1.** Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, deberá **emitir excitativa a la comisión que corresponda, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles**."

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 2	• **Oportunidad para la solicitud de rectificación de turno:** Debe solicitarse por escrito a más tardar en la siguiente sesión.	**Art. 181, numeral 5,**[215] del Reglamento del Senado de la República.

365. En el caso, la decisión para rectificar el turno nació y se tramitó fuera del plazo previsto al efecto en la reglamentación aplicable; siendo mayormente grave que dicha decisión no fue adoptada por la Mesa Directiva, lo que agravó el derecho de los integrantes de las Comisiones a las que fue turnado originalmente el asunto, para participar en la respectiva deliberación, lo que afectó especialmente a los integrantes de la **Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana.**

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 3	• **Distribución anticipada del proyecto de Dictamen en Comisiones:** 24 horas antes de la sesión.	**Art. 186, numeral 2,**[216] del Reglamento del Senado de la República.

366. El incumplimiento de este plazo impidió a los integrantes de las Comisiones Unidas estudiar con el debido cuidado y oportunidad el Dictamen que

[215] "**Artículo 181**
"**1.** La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.
"...
"**3.** La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificada o ampliada durante una sesión por el Presidente.
"**4.** A través de los integrantes de sus juntas directivas las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.
"**5.** Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito **a más tardar en la siguiente sesión.** La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno."
[216] "**Artículo 186**
"**1.** 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.

sería materia de discusión, a efecto de formular detenidamente sus observaciones y propuestas; lo que, si bien no impidió una reacción al dictamen, pudo impactar su calidad y alcance, ante la dificultad de analizar en tan breve tiempo todas las implicaciones del ordenamiento propuesto.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 4	• **Distribución anticipada del Dictamen a discusión del Pleno:** 24 horas antes de la sesión.	**Art. 193, numeral 1,**[217] del Reglamento del Senado de la República.

367. El Dictamen a ser discutido en el Pleno, no fue publicado en la Gaceta sino el propio día de la sesión, transgrediéndose el plazo previo de publicación de veinticuatro horas, previsto en el **artículo 193, numeral 1,** del propio Reglamento.

368. Esto destaca, en tanto que se votó un dictamen que, si bien referido a una Ley con sólo 13 artículos, resultaba novedosa en la regulación de un sector importante y especializado como lo es el de la publicidad.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 5	• **Envío oportuno del orden del día para la sesión vespertina del 29 de abril de 2021:** A más tardar a las 21:00 horas del día previo.	**Art. 73, numeral 2,**[218] del Reglamento del Senado de la República.

"**2.** 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 las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.**"

[217] "**Artículo 193.**

"**1.** Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta **cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.**"

[218] "**Artículo 73.**

"...

"**2.** El Presidente**, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión,** envía el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios."

369. El incumplimiento de este plazo, evidencia que se buscó que necesariamente y de forma artificial, **el mismo día, se dieran la primera y segunda lectura del dictamen,** como forma de cumplir con la premisa de que dichas lecturas deban ocurrir en sesiones consecutivas.

370. El vicio en cuestión se agrava por la circunstancia de que el dictamen no fue publicado con la anticipación legal requerida, ni menos incluido en el orden del día de la segunda sesión con la debida antelación.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 6	• **Convocatoria a sesión de Comisiones:** 24 horas antes de la sesión.	**Art. 150, numeral 1, fracción II,**[219] del Reglamento de la Cámara de Diputados.

371. También fue evidenciado que la convocatoria a la sesión plenaria en la Cámara de Diputados ocurrió sin observar el plazo mínimo de anticipación requerido para ello, consistente en veinticuatro horas, sin que tampoco se justificara de forma alguna la urgencia de una convocatoria así, como excepcionalmente lo permite el **artículo 150, numeral 1, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.** Aquí, se hace énfasis en que no está sujeta a escrutinio la razonabilidad de la causa o justificante de la urgencia en cuestión, sino que ni siquiera se brindó motivo de urgencia alguno.

#	PLAZO NO OBSERVADO	FUNDAMENTO
No. 7	• **Publicación previa del Dictamen aprobado en Comisiones para su discusión en el Pleno:** A más tardar a las 22:00 horas del día anterior a la sesión.	**Arts. 97, numeral 1**[220] y **241, numeral 1,**[221] del Reglamento de la Cámara de Diputados.

[219] "**Artículo 150.**
"**1.** Son atribuciones del Presidente de la Junta Directiva:
"**I.** Presidir y conducir las reuniones;
"**II.** Convocar a las reuniones ordinarias de la comisión o comité, con una **anticipación mínima de cuarenta y ocho horas y a reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación,** salvo urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría; ..."
[220] "**Artículo 97.**

372. De igual forma, otro vicio destacado lo es la falta de publicación anticipada del dictamen en la Gaceta, lo que debió ocurrir a más tardar a las veintidós horas del día anterior a la sesión. Esto, sin perjuicio de la propia distribución del Dictamen con veinticuatro horas previas a la sesión.

373. Esto, conllevó que el dictamen recién aprobado en Comisiones Unidas tuvo que discutirse y votarse unas horas después en el Pleno de la Cámara de Diputados, mermándose la oportunidad para su detenido estudio.

374. Con lo anterior, es evidente un desprecio reiterado a los plazos previstos en la Reglamentación aplicable, cuestión que más allá de la observancia de formalidades legales, impactó también en el tiempo que tuvieron los legisladores para conocer, estudiar y reaccionar al proyecto de Decreto, tanto en cuestiones de fondo, como en cuestiones procedimentales, situación que si bien no impidió de manera general la presentación de mociones suspensivas y la votación del asunto, sí mermó de forma significativa la calidad de la participación de cada diputado o senador en el proceso de deliberación y aprobación de la Ley cuestionada.

375. La violación reiterada a los plazos previstos en la normatividad dificulta incluso valorar la posibilidad de tener por subsanados algunos vicios a partir de actuaciones ulteriores, en tanto que, de inicio a fin, se evidenció por la mayoría parlamentaria la determinación de que fuera aprobada la Ley, a cómo dé lugar,

---

"**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.**
"**2.** La Junta Directiva de cada Comisión, deberá circular a los diputados en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la Comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación."

[221] "**Artículo 241.**
"**1. La Gaceta se publicará ordinariamente los días hábiles**, y en aquellos casos en que se considere necesario para la función legislativa.
"**2. La Gaceta se publicará a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a cada Sesión,** y a partir de las 8:00 horas, cuando no hubiera Sesión, a través de los servicios de información en Internet.
"**3.** Las versiones definitivas digitalizadas e impresas de la Gaceta se entregarán para su clasificación y uso, al acervo de la Cámara.
"**4.** Los días de Sesión la Gaceta Parlamentaria estará disponible en el sistema electrónico de cada curul. Sólo se imprimirá la Gaceta a petición de las diputadas y diputados que lo soliciten."

sin dar mayor importancia a las formalidades aplicables y a la participación en equidad y libertad que en el propio proceso legislativo deben tener las minorías parlamentarias.

376. En cuanto a la transgresión del **artículo 71, numeral 2,**[222] **del Reglamento del Senado de la República,** citado como un ejemplo de violación de plazo aportado por la Comisión accionante, no queda clara la infracción en cuestión, en tanto dicho numeral se refiere a la incorporación de asuntos en el orden del día; sin embargo, lo cierto es que no es falsa la premisa de que distintos plazos previstos en la normatividad no fueron observados; y de que, en especial, los legisladores no tuvieron la oportunidad para conocer con la debida oportunidad el proyecto de ley y su dictamen.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.5.	**RECTIFICACIÓN DE TURNO FUERA DE NORMA.** En sesión del 22 de abril de 2021 se rectificó el turno para la dictaminación a las Comisiones de Radio y Televisión, en contravención a lo establecido en el **artículo 181, punto 5,**[223] del Reglamento del Senado.

377. Sobre este tema, fue también ya confirmado en el análisis del proceso legislativo **(9.3.1),** que la rectificación de turno presentó vicios, no sólo en tiempo, sino también en forma, en tanto que la misma **no fue debidamente aprobada por la Mesa Directiva del Senado.**

378. Esto, como ya se refirió, no es una cuestión menor, en tanto que el Reglamento del Senado de la República contiene una serie de reglas muy estrictas para los procesos de turno, rectificación de turno o ampliación de turno; y, en el caso, sí fueron vulnerados los derechos de los integrantes de las Comisiones Unidas a las que, en primera instancia, fue depositado el turno y la responsabilidad de

[222] "**Artículo 71.** ...
"**2.** Cuando la Mesa recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, programa su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales. ..."
[223] "**Artículo 181.** ...
"**5.** Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, **lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La Mesa resuelve sobre la solicitud** y se informa al Pleno."

elaborar el respectivo dictamen, lo que además, indica que dicho trámite de rectificación se instó a fin de agilizar y asegurar la aprobación íntegra del proyecto en otras comisiones.

379. Esto, en especial, afectó a la **Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana;** a la que, en principio, correspondía la coordinación de las Comisiones Unidas; sin que, en ningún momento, ésta hubiera presentado excusa o rechazo para dictaminar el proyecto de ley; y si bien la misma no formuló dicho dictamen en el plazo de treinta días previsto por el **Reglamento del Senado de la República (artículo 212, numeral 1)** ni solicitó un plazo mayor conforme al **numeral 3** del propio precepto, lo cierto es que **en ningún momento se formuló a dicha Comisión por parte del Presidente de la Mesa Directiva, la excitativa regulada en el artículo 214**[224] **del propio Reglamento.**

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.6.	**INDEBIDA CELEBRACIÓN DE LAS REUNIONES PLENARIA Y DE COMISIONES DE FORMA SIMULTÁNEA.** Se celebraron reuniones de trabajo de las Comisiones durante una sesión plenaria en contravención al **artículo 138, numeral 3,**[225] del Reglamento del Senado.

380. De igual forma, está acreditado que **se convocó a horarios simultáneos a sesiones tanto de las Comisiones Unidas, como del Pleno del Senado,** práctica que, en principio, se encuentra prohibida y que sólo puede extraordinariamente acordarse en **casos urgentes o excepcionales.**

[224] "**Artículo 214.**
"**1.** Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, deberá emitir excitativa a la comisión que corresponda, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles. ..."

[225] "**Artículo 138.** ...
"**2. Las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno.** En las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones. De ello se notifica a la Mesa.
"**3.** En **casos urgentes o excepcionales** el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno. En estos supuestos, **los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal**; **también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día**."

381. Sobre ello, de inicio, **dicha autorización sólo puede otorgarla el Presidente de la Mesa Directiva del Senado,** siendo evidente además que dicha autorización debe ser previa y solicitada además por la junta directiva de la respectiva Comisión o, en el caso, por acuerdo conjunto de las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas; lo que no ocurrió, ya que **sólo existe evidencia de que la solicitud de autorización se entregó con posterioridad a la celebración de la sesión;** y el oficio de autorización emitido, no tiene sello de acuse de recibo ni indicación de hora y fecha de recepción, amén de que **durante la sesión expresamente se cuestionó que dicha autorización no existía y que de existir, se mostrara, sin que la misma ni siquiera fuera mencionada ni menos exhibida,** todo lo cual, hace dubitable que la autorización fuera emitida debidamente y en tiempo. Además, por la hora de la solicitud, puede presumirse que la solicitud se gestionó de forma tardía a partir de las inconformidades que surgieron durante la sesión.

382. Y aun si la autorización existía, la misma debió haberse informado a los integrantes de las Comisiones Unidas como parte de la convocatoria que se formuló a la sesión extraordinaria, lo que tampoco ocurrió; ni ésta se mostró como fue solicitado expresamente durante la sesión, en la cual, tampoco se indicó por los presidentes de las Comisiones que la autorización existía.

383. Dicha irregularidad, en el caso, se estima grave, toda vez que una reunión simultánea complicaría a todos los integrantes de las Comisiones Unidas, no sólo estar presentes en los importantes debates y discusiones que tendrían lugar en el Pleno, sino en el debate y votación que se haría en Comisiones a fin de buscar, a partir del diálogo, romper la condición de empate presentada en la sesión anterior.

384. Para ello, debe tomarse en cuenta que, entre otros asuntos, en la sesión plenaria, se discutieron los siguientes dictámenes referidos a ordenamientos legales de suma importancia:

• 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 Federal de Consulta Popular.

• Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.[226]

385. De hecho, del Acta correspondiente a la sesión plenaria de mérito, es factible corroborar que el Senador Dante Delgado, tuvo al menos dos intervenciones destacadas, precisamente en relación con los ordenamientos citados, lo que justifica las dificultades que, cuando menos dicho legislador, integrante de las Comisiones Unidas involucradas, tuvo para participar activamente de forma simultánea en las dos sesiones.

386. Todo esto cobra relevancia, porque desde antes de que se convocara formalmente a la sesión extraordinaria de Comisiones Unidas, **algunos integrantes pidieron que ello no se hiciera de forma simultánea** a una importante sesión del Pleno; por lo que pedían que, cuando menos, se buscara que la convocatoria se planteara para una hora posterior a la conclusión de la sesión plenaria, petición que no recibió respuesta favorable, ni aún a pesar de que la referida sesión de Comisiones Unidas tenía como principal objeto resolver un empate presentado en una de las Comisiones.

387. Bajo esta condición, que debió procurar que todos los integrantes de las Comisiones Unidas asistieran a la sesión extraordinaria, se generó más bien el efecto contrario, ya que evidentemente ello no sería posible si a la par estaba programada una importante sesión del Pleno.

388. Luego, era lógico que los integrantes de las minorías parlamentarias tuvieran que elegir estar presentes en una u otra sesión, o sólo en algunas partes de ambas, con el consecuente **debilitamiento en la participación de dichas minorías en la deliberación y votación de lo que sería discutido y votado en las propias Comisiones Unidas,** e incluso en el Pleno, ya que como lo externó una

[226] ACTA DE LA SESIÓN A DISTANCIA CELEBRADA EL MARTES VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO. *https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117336*

Senadora presente en la sesión extraordinaria, habría querido también intervenir en la sesión plenaria dada la importancia de lo que ahí sería discutido.

389. Además, más allá del efecto que tuvo la celebración de sesiones simultáneas, conviene retomar que, para ello, no se contó con la autorización previa de la Mesa Directiva, o cuando menos, no existe evidencia de ello y sí indicios de lo contrario.

390. Esto, sin perjuicio de que, en la solicitud (entregada horas después de concluida la sesión) no se brindó una justificación objetiva de excepcionalidad o de urgencia que motivare la necesidad de que ambas sesiones fueran celebradas de manera simultánea, elemento necesario para que el Presidente de la Mesa Directiva, tuviera la oportunidad de validar o no dicha excepcionalidad o urgencia y sobre ello, autorizar o no la celebración de la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas bajo una condición de excepcionalidad.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.7.	**DELIBERACIÓN SIN CONDICIONES DE LIBERTAD E IGUALDAD.** Se aprobó el dictamen de las comisiones **sin el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.** Entre ellas, respecto del integrante del Senado Dante Delgado Rannauro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

391. En línea con lo anterior, está comprobado que durante la sesión del Pleno del Senado que tuvo lugar el **veintisiete de abril de dos mil veintiuno,** el Senador Dante Delgado Rannauro tuvo al menos las dos intervenciones referidas en el apartado anterior.[227]

392. También, del análisis de la respectiva sesión de las Comisiones Unidas,[228] es posible advertir que, **durante la votación del Dictamen, se refirió que**

[227] Esto puede verificarse en el Diario de los Debates y el Acta de la Sesión, disponible en la respectiva Gaceta, pero también es consultable en el vídeo de la sesión disponible en el canal oficial de la Cámara de Senadores en YouTube: *https://www.youtube.com/watch?v=uSHCWX1gDTs*

[228] Vídeo disponible en el canal del congreso: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_u4nmk1kd/comisiones_unidas_de_radio,_television_y_cinematografia_y_de_estudios_legislativos,_segunda_reunion_extraordinaria_modalidad_a_distancia*

el Senador Dante Delgado estaba en Tribuna y faltaba de votar, sin que se permitiera un receso o espera para que el Senador pudiera incorporarse a la sesión, lo que finalmente sí hizo pocos minutos después, pero **se le negó su derecho a votar,** bajo el argumento de que no estaba presente y de que **no había pasado lista,**[229] condición esta última que es problemática, ya que a otros Senadores que no estuvieron presentes durante el pase de lista en Comisiones sí se les permitió votar.

393. En concreto, este es el caso de los **Senadores (1) José Erandi Bermúdez Méndez, (2) Jesús Horacio González Delgadillo, (3) Jesusa Rodríguez Ramírez, (4) José Ramón Enríquez Herrera, (5) Miguel Ángel Mancera Espinosa, (6) Claudia Ruiz Massieu y (7) José Erandi Bermúdez Méndez y (8) Damián Zepeda Vidales,** quienes no estuvieron presentes durante el pase de lista,[230] pero sí se les permitió votar.

394. En todo caso, es cierto que, a diferencia de las Senadoras y los Senadores mencionados, **durante la votación no se encontraba presente el Senador Dante Delgado;** sin embargo, desde antes de que iniciara dicha votación, se había hecho notar el problema de simultaneidad.

395. Además, cuando se preguntó si faltaba algún Senador por votar, se refirió la condición del Senador Dante Delgado quien estaba haciendo uso de la Tribuna en el Pleno; pero incluso, la Presidenta de la Comisión de Estudios, Segunda, **interrumpió la intervención que estaba formulando el Senador José Alberto Galarza,** sin que se le permitiera concluir su planteamiento y sólo le respondió que el Senador Dante Delgado debía estar presente, lo que no permitió que antes de que se declarara cerrada la votación y se hiciera el cómputo, se debatiera dicha situación o cuando menos, se esperara unos minutos a que se incorporara el Senador Dante Delgado.

[229] Esta justificación se brindó con mayor claridad en la sesión plenaria del 29 de abril de 2021, en la que se hicieron valer mociones suspensivas, a lo que la Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, respondió que la sesión de Comisiones Unidas respetó las reglas establecidas.
[230] O cuando menos en el vídeo de la respectiva sesión, no se observa o escucha que respondieron "presente".

396. Después de la votación, el Senador Galarza insistió en los vicios al procedimiento que se estaban presentando y en la situación que estaba enfrentando el Senador Dante Delgado a quien se estaba negando su voto; y, posteriormente, la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, también se refirió a ello, pero previamente, volvió a insistir en que **la sesión se había convocado sin autorización de la Presidencia de la Mesa Directiva** e incluso, pidió expresamente que, **de existir dicha autorización para la celebración de sesiones simultáneas, se mostrara en ese momento la respectiva comunicación,** lo que tampoco fue atendido por las presidencias de las Comisiones Unidas, ni aun se respondió al cuestionamiento de **cuál era la condición de urgencia o de excepcionalidad que, en su caso, habría justificado dicha autorización.** Menos de cinco minutos después, se incorporó a la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas el Senador Dante Delgado, quien expresó:

> "Deseo dejar constancia que se está transgrediendo la Ley Orgánica y el Reglamento del Senado porque en este momento estamos analizando la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos y **tenía mi participación programada simultáneamente en el momento de la votación.** Quiero rogarle a los Presidentes de las Comisiones y a los integrantes de este Pleno que **recojan la voluntad de mi voto en contra** y evitemos por decisiones momentáneas hacer que recurra al recurso jurídico al que tengo derecho en caso de que insistieran en omitir mi voto. Me obligarían a recurrir administrativamente en contra de lo que aquí se acuerde."

397. A pesar de lo anterior, no se registró el voto del Senador Dante Delgado y se continuó con la sesión. Sobre el tema, conviene referir que aun si hubiera sido debidamente convocada la sesión de las Comisiones Unidas; **existía una justificación válida del Senador Dante Delgado para no haber estado presente durante la votación;** lo que, desde luego, debería haber permitido, cuando menos, que las presidencias constataran que estaba concluyendo su intervención en Tribuna, para en su caso, esperar su incorporación o, cuando menos, someter dicha situación a la consideración de los integrantes de las Comisiones Unidas.

398. Esto, máxime que el **artículo 138, numeral 3,**[231] del **Reglamento del Senado de la República,** impone la **obligación en estos casos, de que los**

[231] "**Artículo 138.**

Senadores estén presentes cuando se realice una votación nominal o se deba hacer uso de la palabra.

399. Ante dicha obligación y la petición de diversos Senadores de esperar al Senador Delgado que estaba haciendo uso de la Tribuna, **resultaba viable para las Presidencias de las Comisiones Unidas, declarar un breve receso** a fin de procurar condiciones para el adecuado desahogo del orden del día, como lo dispone el **artículo 57**[232] del propio Reglamento, aplicado en virtud del diverso **artículo 114, numeral 2,**[233] y permitir así, el voto en cuestión.

400. Conviene referir que, en el caso, las intervenciones del Senador Dante Delgado en Tribuna conllevaban la responsabilidad de estar atento a intervenciones previas, por lo que el hecho de que no pasó lista al inicio de la sesión también tendría justificación ante la realización simultánea de sesiones; pero en

"**1.** Una vez instalada, la comisión se reúne para que la Junta Directiva informe, en su caso, de los asuntos pendientes recibidos de la Legislatura anterior.
"2. Las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno. En las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones. De ello se notifica a la Mesa.
"3. En casos urgentes o excepcionales el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno**. En estos supuestos, los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día.**
"4. La Mesa puede coadyuvar con las Juntas Directivas para procurar que no se programen simultáneamente más de dos reuniones diferentes de comisiones cuyas materias sean afines, salvo casos excepcionales.
"5. Cuando las comisiones acuerdan el carácter público de alguna de sus reuniones, la convocatoria respectiva debe emitirse a través de la Gaceta, en la que se asienta tal carácter."

[232] "**Artículo 57.**
"**1.** El Presidente puede declarar recesos durante la sesión, cualquiera que sea su tipo o modalidad, a fin de recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día."

[233] "**Artículo 114.**
"**1.** El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.
"**2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.**
"**3.** Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."

todo caso, **el no haber pasado lista cuando comenzó la sesión, no impidió a otros Senadores expresar su voto.**

401. Luego, como se expresó al final de la sesión, se presentó cuando menos un escenario de **doble violación a la reglamentación aplicable;** primero, por los vicios de la convocatoria; y, segundo, por la negativa a la solicitud de un Senador de la República para cumplir con su obligación y derecho de emitir su voto con libertad, prerrogativa garantizada por el **artículo 93, numeral 1,**[234] del Reglamento.

402. No pasa inadvertido que el **artículo 96, numeral 2,**[235] del Reglamento del Senado de la República, refiere que, iniciada una votación, no puede interrumpirse por ningún motivo; sin embargo, dicha regla, en principio, es aplicable a las sesiones de Pleno, en tanto que el **artículo 151** contiene reglas propias para la votación en Comisiones; pero, en dado caso, la suspensión de la sesión pudo haber tenido lugar previo el inicio de la respectiva votación; máxime que durante la reunión se advirtió del problema que enfrentaban algunos Senadores para estar presentes simultáneamente en Pleno y en Comisiones. Además, la referida regla de no interrupción, podría justificarse ante la jerarquía de las sesiones del Pleno, pero en caso de sesiones simultáneas, es dable entender que la votación plenaria no puede interrumpirse, pero sí la correspondiente a las Comisiones, ante ese supuesto de excepción.

403. Tampoco pasa inadvertido que el voto del **Senador Dante Delgado,** no necesariamente habría alterado el sentido de la votación; sin embargo, el problema de la sesión simultánea afectó no sólo su derecho a votar, sino a participar durante la discusión e incluso, durante la aprobación del orden del día y formulación, en su caso, de mociones suspensivas.

---

[234] "**Artículo 93.**
"**1. El voto es una obligación y un derecho de cada senador, personal e intransferible, por medio del cual decide libremente sobre los asuntos sometidos a su consideración.**
"**2.** La votación del Pleno es el conjunto de sufragios emitidos por los senadores sobre cada asunto.
"**3.** El voto se emite a favor, en contra o en abstención. Para aprobar o desechar el asunto de que se trata sólo cuentan los votos emitidos a favor o en contra."

[235] "**Artículo 96**
"1. Antes de cada votación, el Presidente explica el objeto de la misma al Pleno.
"2. **Iniciada una votación no se interrumpe por ningún motivo.**"

404. También debe mencionarse que el **Senador Raúl Bolaños-Cacho Cué** no asistió a la sesión de las Comisiones Unidas, pero sí asistió a la sesión del Pleno,[236] por lo que, cuando menos, otro Senador pudo también ser afectado por la condición de simultaneidad descrita; sin perjuicio de que es evidente que varios asistentes a la sesión de Comisiones Unidas hicieron lo posible por estar presentes virtualmente en ambas sesiones. Esto sin menoscabo de las complejidades técnicas que tuvieron todos los integrantes de las Comisiones Unidas ante la condición de simultaneidad, lo que pudo afectar la calidad del tiempo requerido para el estudio y preparación de ambos eventos, así como la consecuente intervención en las propias sesiones.

405. Otro aspecto que afectó la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de igualdad se actualizó a partir de que, el propio día, se determinó sumar a una de las Comisiones a otro Senador de la mayoría parlamentaria, lo que se cuestionó por las minorías como una forma irregular para lograr el estudio y aprobación del proyecto de dictamen.

406. Esta última condición, afectó la representación que debe existir en Comisiones de forma proporcional respecto de los distintos grupos parlamentarios; en tanto que el mecanismo de solución de empates previsto en el artículo 151 del Reglamento del Senado de la República, descansa en la idea de una reunión posterior que tenga como base el diálogo y no en la incorporación de nuevos integrantes que sumen votos a favor de una u otra de las posturas en contención, práctica contraria a una deliberación parlamentaria que brinde igualdad a los integrantes de las respectivas Comisiones.

407. Esto, toda vez que, si bien, el **artículo 124, numeral 1,**[237] del **Reglamento del Senado de la República** permite la realización de modificaciones en la integración de las comisiones **en cualquier tiempo,** ello debe hacerse con

[236] Lista de asistencia del día 27 de abril de 2021.

[237] "**Artículo 124.**

"**1.** Las modificaciones en la integración de comisiones se realizan en cualquier tiempo, observando los criterios de la Ley y este Reglamento.

"**2.** Cuando un senador deja de formar parte de un grupo parlamentario, éste propone a la Junta quien lo sustituya en comisiones.

"**3.** En caso de renuncia a una comisión por parte de un senador sin grupo parlamentario, la Junta propone al sustituto."

respeto a los propios criterios previstos en la Ley y el Reglamento, que imponen los principios de pluralidad y proporcionalidad.

408. Ello, amén de que el **artículo 104** de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,** dispone al efecto las siguientes reglas:

> "**Sección Segunda**
> "**De su Integración**
>
> "**ARTICULO 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.
>
> "**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."

409. Dicha disposición es relevante, porque en el caso, según se advierte de la Gaceta del Senado, la aprobación del Pleno no se dio de forma previa al referido oficio, sino en la propia sesión plenaria de esa fecha, por lo que es difícil asumir que cuando se integró y votó el Senador José Alejandro Peña Villa, ya había sido aprobada su alta como integrante en la Comisión de Radio, Televisión

y Cinematografía. Además, **no se trató de la sustitución de un integrante, sino del incremento del número de miembros de la respectiva Comisión.**

410. A la vez, conforme a la propia Gaceta,[238] el oficio respectivo no fue entregado a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios sino hasta las trece horas con cuarenta y nueve minutos;[239] y, de hecho, el referido acuerdo se incorporó al orden del día del Pleno de último momento.



JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

RECIBIDO 27 ABR 2021 PM 1 49 002375

ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE MODIFICA LA INTEGRACIÓN DE COMISIONES

CC. Secretarías y Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.

La Junta de Coordinación Política, a través de su amable conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 82, numeral 1, inciso c), 104 y 105, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y artículo 123, numeral 5 y 124 del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración del Pleno, el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Que el **Senador José Alejandro Peña Villa,** del Grupo Parlamentario de Morena, se da de alta como integrante en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.

SEGUNDO. Que la **Senadora Antares Guadalupe Vázquez Alatorre,** del Grupo Parlamentario de Morena, se da de alta como integrante en la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe.

TERCERO. Que la **Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel,** del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se da de alta como integrante de la Comisión de Recursos Hidráulicos.

CUARTO. Que la **Senadora Lucy Meza,** del Grupo Parlamentario de Morena, se da de alta como integrante en la Comisión de Puntos Constitucionales.

QUINTO. Que el **Senador Heriberto Manuel Galindo Quiñones,** del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se da de alta como Secretario de la Comisión de Educación en sustitución del Senador Ángel García Yáñez.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a 27 de abril de 2021.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Sen. Ricardo Monreal Ávila
Presidente
Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena

ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE MODIFICA LA INTEGRACIÓN DE COMISIONES

Página 1 de 2

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Sen. Julen Rementería del Puerto
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Sen. Miguel Ángel Osorio Chong
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Sen. Dante Delgado Rannauro
Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Sen. Manuel Velasco Coello
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Sen. Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Sen. Sasil de León Villard
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social

Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Sen. Higinio Martínez Miranda
Grupo Parlamentario de Morena

Grupo Parlamentario de Morena

Sen. Josefina Eugenia Vázquez Mota
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE MODIFICA LA INTEGRACIÓN DE COMISIONES

Página 2 de 2

411. Luego, no existe certeza de que la aprobación del Pleno se dio y notificó antes de la propia sesión de las Comisiones Unidas; y, en todo caso, la realización simultánea de ambas sesiones dificultó que los integrantes de las Comisiones Unidas atendieran ambas sesiones.

---

[238] Gaceta del Senado de la República correspondiente al veintisiete de abril de dos mil veintiuno, consultada el doce de octubre de dos mil veintidós a las doce horas con cuarenta y dos minutos, en el URL: *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-27-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Integracion_de_Comisiones.pdf*

[239] Este oficio se incorporó también al Diario de los Debates correspondiente a esa sesión. *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/3/SPO/PDF-WEB/SPO_No.26_27_ABRIL_2021.pdf*

412. A todo ello, se suma que la sesión de **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda,** no tuvo una duración mayor a una hora, lo que abonó a la dificultad de que los Senadores participaran de forma simultánea en el Pleno y en esa sesión en la que de forma apresurada se aprobó el dictamen.

27 de abril de 2021	
Sesión de las Comisiones Unidas	**Sesión del Pleno del Senado**
• Convocada a las 15:00 horas.	• Dio inicio a las 11:22 horas. • Se levantó a las 18:26 horas.

413. Todo ello permite concluir que sí existieron los vicios al procedimiento legislativo denunciados; lo que, sobre todo, afectó los derechos de participación y voto del **Senador Dante Delgado.**

414. Por último, conviene señalar que fue necesario que una Senadora[240] interviniera para exigir que la sesión de Comisiones Unidas fuese transmitida, en tanto que no se estaba cumpliendo el requisito de publicidad.

415. De hecho, en el respectivo video no es posible conocer la hora de inicio y conclusión de la sesión; y no se remitió ni fue posible localizar el acta de la misma, la versión estenográfica u otro documento que dé certeza sobre dichas cuestiones.

416. En esto último, es relevante también la aplicación del **"Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la Implementación de Sesiones a Distancia con Carácter Excepcional durante la Emergencia de Salud Pública por Razones de Fuerza Mayor Originada por El Virus Sars-Cov-2 (Covid-19)",**[241] que ordena la difusión de estas sesiones y reitera las reglas aplicables a la

[240] Senadora Nancy de la Sierra Aramburu.
[241] Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintiuno: *https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610845&fecha=03/02/2021#gsc.tab=0*

celebración de sesiones; incluso, la prohibición de simultaneidad de las sesiones del Pleno y de Comisiones.[242]

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.8.	**TRANSGRESIÓN AL TURNO.** Se presentó una moción suspensiva por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en razón de las violaciones existentes al **artículo 117**[243] del Reglamento del Senado con relación al turno originalmente asignado.

417. En efecto, durante la sesión del Pleno del Senado de la República, el **Senador Noé Fernando Castañón Ramírez,** formuló la siguiente moción suspensiva:

"**El Senador Noé Fernando Castañón Ramírez:** Honorable Asamblea:

"Presento esta moción suspensiva relativa al dictamen de las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, Segunda, con el proyecto de Decreto con el que se expedirá la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas, en Materia de Contratación de Publicidad.

"La moción suspensiva la hacemos valer en razón que el 26 de abril pasado se convocó a reunión extraordinaria de las comisiones unidas mencionadas; no obstante, hay vicios en el procedimiento desde su inicio.

"Esta iniciativa fue, en primer lugar, turnada a las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos, Segunda; sin embargo, más tarde se returnó la iniciativa sin previa resolución de liberación o aprobación de la Mesa Directiva, contraviniendo el artículo 117 del Reglamento del Senado.

[242] "**VIGÉSIMO TERCERO.**
"**1. Las reuniones de trabajo a distancia de las comisiones sólo se convocarán en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno.**"
[243] "**Artículo 117.**
"**1.** Las comisiones ordinarias **elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan;** y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden.
"**2. Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones;** en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación."

"Es de notarse que en la propia discusión de la iniciativa en las nuevas comisiones primeramente resultó un empate; siguiendo el Reglamento, se tuvo que ir a una segunda votación en diverso día; en ese diverso día se empató la comisión en el horario de la sesión del Pleno, esto imposibilitó la presencia de los participantes de la comisión en la discusión y votación de la iniciativa en la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda; por tanto, tiene también vicios en el procedimiento de votación, en donde se le impidió ejercer su derecho al voto al Senador Dante Delgado, miembro de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, argumentando que no estaba en la comisión.

"Es de hacer notar a esta Soberanía, que esta moción suspensiva se presenta en razón de transparentar y regularizar los procedimientos que debe llevar este Senado en sus comisiones, pero también en el **turno y returno que se dio irregularmente de la iniciativa.**

"Por eso, en Movimiento Ciudadano, y en representación del Senador Dante Delgado, presento esta moción suspensiva para regularizar el trámite de discusión, aprobación y votación, tanto en las comisiones, y que **se returne al origen primigenio** que se dio en respeto al artículo 117 de este Reglamento del Senado.

"Es cuanto, señor Presidente."

418. Sobre esta intervención, corresponde referir que, en efecto, habiendo sido turnado el asunto para Dictamen a una Comisión, la misma, conforme al **artículo 117**[244] invocado, estaba obligada a rendirlo en el plazo previsto en la reglamentación aplicable.

419. Luego, aun y cuando las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos, Segunda, no rindieron el dictamen en el plazo de treinta días previsto en el **artículo 212** del **Reglamento del Senado de la República,**[245] lo que procedía, a falta de solicitud de prórroga, era

[244] "**Artículo 117**
"**1.** Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden.
"**2.** Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación."
[245] "**Artículo 212.**
"1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades

la excitativa contemplada en el diverso **artículo 214,**[246] mas no el returno o rectificación de turno, menos si éste no era así acordado por la Mesa Directiva del Senado conforme al **artículo 181** del mismo Reglamento.[247]

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.9.	**FALTA DE OPORTUNIDAD PARA LA REVISIÓN DEL DICTAMEN EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS.** La comisión dictaminadora contaba con un plazo de hasta 30 días hábiles para elaborar su dictamen, de acuerdo con

que establece este Reglamento.2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa podrá otorgar un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior. 3. Dentro del mismo plazo mencionado en el numeral 1 de este artículo, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por sesenta días hábiles, siendo posible sólo una prórroga otorgada. La Mesa deberá resolver lo conducente en plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito e informar al Pleno en la siguiente sesión.
"4. Para efectos del cómputo de los plazos mencionados, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este Reglamento.
"5. El plazo máximo para dictaminar tratándose de lo previsto por el párrafo 2 del presente artículo, no podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales, a partir de la fecha en que fue turnada a la comisión coordinadora respectiva."

[246] "**Artículo 214**
"**1.** Si transcurre el plazo para dictaminar mencionado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212, sin que se emita dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, **deberá emitir excitativa a la comisión que corresponda**, para que presente su dictamen en un último plazo de veinte días hábiles.
"**2.** Lo anterior, sin menoscabo de que cualquier senador podrá solicitar al Presidente de la Mesa Directiva que emita la excitativa correspondiente, conforme a los plazos mencionados. "3. En los casos de iniciativas presentadas por otros sujetos con derecho a ello o de los proyectos enviados por la Cámara de Diputados, las excitativas pueden ser solicitadas por el senador que así lo estime pertinente."

[247] "**Artículo 181.**
"**1.** La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.
"**2.** La ampliación de turno involucra en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia.
"**3.** La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificada o ampliada durante una sesión por el Presidente.
"**4.** A través de los integrantes de sus juntas directivas las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.
"**5.** Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La **Mesa** resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno."

el artículo 212 numeral 1 del Reglamento del Senado. Sin embargo, **no se otorgó la posibilidad de que se revisara el dictamen correspondiente en los plazos establecidos,** por lo que los legisladores no tenían conocimiento suficiente del contenido de la iniciativa, ni del dictamen de las comisiones.

420. Sobre esta cuestión, ya fue confirmado en apartado anterior, que los integrantes de las **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda,** no conocieron con la suficiente anticipación de veinticuatro horas el contenido del dictamen, previa la celebración de la sesión celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, como lo ordena el **artículo 186, numeral 2,** del **Reglamento del Senado de la República.**[248]

421. A dicha cuestión, se suma que, en realidad, no existe constancia de que dicho dictamen, haya sido elaborado por la comisión coordinadora **(Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía),** y puesto previamente a consideración de la diversa comisión dictaminadora **(Comisión de Estudios Legislativos, Segunda)** a fin de que se incorporaran sus observaciones y propuestas. Incluso, no existe evidencia de que la Junta Directiva de la Comisión coordinadora, consultó previamente a la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la organización y el método de trabajo para el estudio del asunto y la elaboración del proyecto de dictamen. Esto último, conforme lo exige el **artículo 183, numeral 2,** del Reglamento del Senado de la República.[249]

[248] "**Artículo 186**
"**1.** 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.**
"**2.** 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 las mismas, **por lo menos, veinticuatro horas antes** de la reunión en que deba discutirse y votarse."
[249] "**Artículo 183**
"**1.** Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.
"**2.** La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de 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."

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.10.	**CELEBRACIÓN DE REUNIÓN EXTRAORDINARIA FUERA DE PLAZO.** La **reunión extraordinaria en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin cumplir con los plazos** establecidos en la normatividad aplicable. Con lo que **ni los legisladores de las Cámaras ni los integrantes de las Comisiones conocieron los dictámenes con el tiempo suficiente para analizarlos y discutirlos al interior de cada comisión,** y posteriormente aprobarlos.

422. Acorde al análisis del procedimiento legislativo incluido en este fallo **(9.3.1)**, es posible confirmar que las sesiones de las **Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Segunda** del Senado de la República, fueron convocadas con el carácter de extraordinarias; para lo cual, era exigible observar lo previsto en los **artículos 130, numeral 1, fracción III,**[250] y **139, numeral 3,** del Reglamento del Senado de la República.[251]

423. Sin embargo, en el caso **no existe prueba** de que:

• Existió previo acuerdo de la Junta Directiva de cada Comisión para la celebración de la sesión extraordinaria.

• Se realizó comunicación directa a cada uno de los integrantes de la Comisión.

[250] "**Artículo 130**
"1. El Presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes:
"I. Informar por escrito a los integrantes de la comisión sobre los asuntos turnados y el trámite que les corresponda;
"II. Convocar anticipadamente a las reuniones ordinarias de la comisión;
"III. **Convocar a reuniones extraordinarias cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión;** ..."

[251] "**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."

• Una tercera parte de los integrantes de las Comisiones hubieren solicitado la sesión extraordinaria.

424. De lo que sí existe evidencia es que en las Gacetas del Senado correspondientes a los días veintiséis[252] y veintisiete[253] de abril de dos mil veintiuno se publicaron las respectivas convocatorias,[254] **suscritas únicamente por la Secretaria Técnica de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía;** mas no por los Presidentes de ambas comisiones. Lo anterior, sin que exista fundamento legal que permita a la Secretaria Técnica convocar a las sesiones en cuestión, ni aun por instrucciones del Senador de la comisión coordinadora.

425. Por otro lado, las convocatorias no mencionaron ninguna razón que justificare la necesidad de una sesión extraordinaria, ni menos, en el segundo caso, a una reunión simultánea con el Pleno.

426. Luego, dichas sesiones no reunieron los requisitos necesarios para su celebración, lo que abonó a la falta de conocimiento oportuno del proyecto de dictamen y del tiempo necesario para su debido estudio, dado que a partir del carácter extraordinario de las sesiones se buscó apresurar su aprobación, aun y cuando los dictámenes no fueron publicados con la debida oportunidad.

427. En cuanto a la sesión del Pleno en que fue aprobado el dictamen, celebrada el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, destaca que, en la misma fecha, se celebró una reunión ordinaria previa (matutina).

428. Pero, en cualquier caso, sea que a la segunda sesión se le considere como ordinaria o como extraordinaria, de cualquier forma, no habrían sido satisfechos los plazos requeridos para su convocatoria y, sobre todo, para la publicación y distribución del dictamen, lo que también abonó a que los legisladores no tuvieron tiempo suficiente para conocer, estudiar y preparar con la anticipación debida sus posturas. Sobre esta problemática, se abunda en el siguiente apartado.

---

[252] *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-26-1/assets/documentos/CRTC_23042021.pdf*

[253] *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-27-1/assets/documentos/CRTC_27042021.pdf*

[254] Sin anexo.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.11.	**FALTA DE PUBLICACIÓN OPORTUNA DEL DICTAMEN.** El artículo 193 del Reglamento del Senado establece que el dictamen que se presente al Pleno a discusión debe de publicarse con cuando menos 24 (veinticuatro) horas antes en la Gaceta Parlamentaria; no obstante, de acuerdo con lo plasmado en el apartado de hechos no se cumplió. En ese sentido, el mismo numeral en su párrafo 3º señala que el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre a la Gaceta.

429. En efecto, la apresurada primera lectura en la **sesión ordinaria matutina** número **27**[255] (a partir de la sola publicación del dictamen);[256] la dispensa de la segunda lectura y discusión inmediata del dictamen en la **sesión ordinaria vespertina** número **28** (sesión a la que se citó el mismo día, tan sólo diez minutos después de concluida la sesión matutina); y el hecho de que el propio dictamen aprobado por las Comisiones Unidas el veintisiete de abril de dos mil veintiuno, no se publicó en la Gaceta del día anterior o de fecha previa, como lo ordena el **artículo 193, numeral 1,** del **Reglamento del Senado de la República,** impidió que los legisladores tuvieran oportuno conocimiento de lo que votarían, transgrediéndose también por consecuencia, lo referido en el **numeral 3** del propio precepto reglamentario,[257] que dispone lo siguiente:

[255] Sesión matutina ordinaria No. 27 del veintinueve de abril de dos mil veintiuno. Diario de los Debates: *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/3/SPO/PDF-WEB/SPO_No.27_29-ABRIL_2021_MATUTINA.pdf*

[256] Como lo permite el artículo 195, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República: "Artículo 195 1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen. "**2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este Reglamento, surte efectos de primera lectura.**"

[257] En la Gaceta del veintiocho de abril de dos mil veintiuno, sólo fueron publicados los siguientes documentos:

Comunicaciones de Comisiones.

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ASIA-PACÍFICO-ÁFRICA.

Convocatoria a la Reunión Ordinaria de Trabajo de la Comisión, la cual se llevará a cabo el miércoles 28 de abril del presente a las 13:00 horas, a través de la plataforma digital "WebEx Meetings".

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES.

Convocatoria a la Séptima Reunión Extraordinaria de Trabajo de la Comisión, que se llevará a cabo el miércoles 28 de abril del año en curso a las 17:30 horas, mediante la Plataforma Digital "Cisco WebEx Meetings".

"**Artículo 193**

"**1.** Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta **cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno** en la cual son puestos a debate y votación.

"**2.** Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

"**3.** Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno."

COMISIÓN DE JUSTICIA.
Convocatoria a la Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de la Comisión, que se llevará a cabo el día miércoles 28 de abril del 2021, a las 11 :00 horas, a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting".
COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA.
Convocatoria a la Reunión Extraordinaria en la modalidad a distancia de las Comisiones Unidas, el día miércoles 28 de abril del 2021, a las 13:00 horas, a través de la plataforma digital "Cisco Webex Meeting".
COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA.
Convocatoria a la Reunión Extraordinaria de Trabajo en Comisiones Unidas, la cual se llevará a cabo el día de hoy 28 de abril de 2021, a las 18:30 horas, en modalidad a distancia.
Publicaciones.
COMISIÓN DE JUSTICIA.
Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Justicia por el que se establece el procedimiento para la emisión del Dictamen relativo a la idoneidad para efectos de ratificación o negativa de esta, de los Nombramientos de Magistrada y Magistrados de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, efectuada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.
Listado de candidaturas de las personas que cumplieron los requisitos de elegibilidad para conformar el Consejo Consultivo de la CNDH.
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.
Versiones públicas de los expedientes de las personas candidatas a integrar el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
COMISIÓN PARA LA IGUALDAD DE GENERO.
Lista de postulaciones recibidas en esta Comisión para la Igualdad de Género en relación a las Convocatorias para el Reconocimiento Elvia Carrillo Puerto, 2020.
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.
Instalación de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, que se llevará a cabo el 28 de abril 2021, a las 11:00 horas, Antigua Sede del Senado, Xicoténcatl 9, Centro Histórico de la Ciudad de México, Cuauhtémoc, 06018, CDMX.

430. Luego, los trabajos en el Pleno del Senado se agotaron en un mismo día, a pesar de que desde Comisiones y en la propia sesión plenaria, se advirtieron diversos vicios al proceso legislativo; e incluso, los órdenes correspondientes a ambas sesiones se publicaron el mismo día, lo que conllevó también el incumplimiento de la regla prevista en el **artículo 73, numeral 2,**[258] del **Reglamento,** máxime que la sesión vespertina, en lo que toca al presente asunto, básicamente continuó con el trámite iniciado en la sesión matutina.

#	VICIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO INVOCADO
9.3.12.	**FALTA DE VETO DEL EJECUTIVO FEDERAL.** Todo lo anterior alcanza a la promulgación de la Ley, dado que el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto, considerando los vicios destacados.

431. Finalmente, la Comisión Federal de Competencia Económica, también cuestiona que el Poder Ejecutivo estaba en posibilidad de ejercer su derecho de veto, considerando los vicios advertidos en el proceso legislativo.

432. Sin embargo, en este rubro no se advierte violación alguna, considerando que el derecho de veto es una **prerrogativa** del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la **posibilidad** de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes.[259]

[258] "**Artículo 73**
"**1.** La solicitud para incluir un asunto en el Orden del Día se remite al Presidente, con la indicación del grupo parlamentario, senador o senadores que lo promueven, observando los siguientes requisitos:
"**I.** Se presenta por escrito **a más tardar a las 18:00 horas** del **día anterior** a la sesión, y
"**II.** Se acompaña con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores.
"**2. El Presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios.**"

[259] Registro digital: 173929. "DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.". [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Pág. 879. P./J. 122/2006.

433. En efecto, la facultad que la Carta Magna concede al Ejecutivo Federal en términos de los **artículos 70 y 72,** para formular observaciones a los proyectos de ley, es de **ejercicio potestativo,** por lo que nada le obliga a vetar un proyecto aun si resultan evidentes vicios al proceso legislativo.[260] En consecuencia, cuando menos en este rubro, resulta **INFUNDADO** el planteamiento formulado por la Comisión accionante

434. **9.4. EFECTO INVALIDANTE DEL CÚMULO DE IRREGULARIDADES ACAECIDAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO.** Como ha quedado evidenciado en el presente considerando, durante el procedimiento legislativo que se siguió ante las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión, se presentaron diversas violaciones a las normas procedimentales previstas tanto en la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,** como en los siguientes Reglamentos:

• Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

• Reglamento de la Cámara de Diputados y

• Reglamento del Senado de la República.

435. Dichas transgresiones tuvieron, entre otros impactos relatados en el presente fallo, los siguientes:

• Incumplimiento de las reglas de turno y rectificación de turno;

• Falta de transparencia y participación colaborativa en la elaboración de los proyectos de dictamen;

[260] Al respecto, en la Controversia Constitucional 14/2017, fallada por el Tribunal Pleno el ocho de febrero de dos mil veintiuno, se dijo lo siguiente: "**en relación con la supuesta omisión del Ejecutivo Federal de formular al Congreso General las observaciones** a que se refiere el artículo 72, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también resulta **infundado** pues en términos de lo dispuesto en dicho precepto el derecho de veto ahí previsto consiste en una facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, **por lo que su ejercicio es potestativo,** de ahí que no es posible que dicho servidor público pueda incurrir en omisión si, por la razón que fuera, decide no hacer observación alguna a los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión."

• Vicios en la emisión de convocatorias a sesiones extraordinarias (legitimación del suscriptor, oportunidad, justificación e incumplimiento de otros requisitos);

• Incumplimiento de las reglas aplicables a la simultaneidad de sesiones;

• Publicación inoportuna de algunas órdenes del día;

•Obstaculización del derecho a votar de cuando menos un legislador;

• Indebida dispensa de lectura de los dictámenes previa la discusión;

• Publicación inoportuna de los proyectos de dictámenes;

• Limitación de los derechos de los legisladores para analizar con la oportunidad debida los dictámenes incorporados para votación;

• Incumplimiento generalizado de plazos.

436. Si bien algunos vicios menores podrían haber sido subsanados en etapas posteriores; y, otros, de mayor gravedad, de haber sido aislados, no necesariamente invalidarían el procedimiento legislativo, lo cierto es que visto éste en su integridad, **el cúmulo de violaciones procesales adquiere gran relevancia,** dado que la mayoría parlamentaria impuso a las minorías un proyecto de ley y dictamen en el que **no existió mayor espacio para una deliberación parlamentaria con suficiente calidad democrática** y acorde con las formas, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones previstos en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, lo que además involucró la emisión de una nueva regulación que, a pesar de su brevedad, presentaba una importante complejidad técnica.

437. En el caso, las reiteradas transgresiones al procedimiento legislativo obstaculizaron y, en algunos casos, privaron a distintos legisladores, sobre todo, de la minoría parlamentaria, de su derecho a participar de forma activa, con igualdad y con libertad, en la construcción de un ordenamiento producto de una verdadera deliberación democrática.

438. Luego, el impacto que tuvo cada irregularidad procedimental y el conjunto de ellas en el resultado final del procedimiento legislativo permite concluir que los vicios identificados sí afectaron la calidad democrática, vulnerando valores de la democracia representativa, entre ellos, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como en el caso de México y la mayor parte de las democracias contemporáneas.

439. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, **las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos** de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser **objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas.** Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo.

440. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una **condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático.** Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como dispone el artículo 41 constitucional y **el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.**

441. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, **la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente, porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final,** a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas.

442. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las **reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías,** al regular, por citar algunos

ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

443. En conclusión, **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. Lo anterior es así, porque **las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen 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.

444. Todo lo anterior es relevante en el presente asunto, porque a partir de los vicios al procedimiento legislativo detectados, se impuso una nueva ley, sin una adecuada interacción discursiva y orden que permitiera; primero, un **conocimiento exhaustivo y oportuno de la propuesta;** segundo, una **discusión seria,** derivada del estudio cuidadoso de la propuesta y enmarcada en el respeto a las **reglas del debate parlamentario** y, tercero, una **deliberación democrática** construida a partir de la participación en equidad de los distintos grupos parlamentarios.

445. 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.**

446. Esto se logra, 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.

447. Bajo este entendimiento, **el cúmulo de irregularidades y violaciones a la Ley y Reglamentos señalados 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, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones legales que se estaban creando, al no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

448. Esto, máxime que **no se trataba de una reforma menor, sino de la emisión de toda una regulación novedosa de un sector altamente especializado y de que, además, no fue el único asunto de las respectivas agendas.**

449. En suma, en el presente asunto:

450. **[1]** El **procedimiento legislativo no respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad,** lo que es evidente, dado que no se respetaron 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 *quorum* en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

451. **[2] El procedimiento deliberativo no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;** dado que la celebración de sesiones simultáneas impactó no sólo en la calidad del debate, sino en la privación del derecho de un Senador para expresar su voto; además de que las votaciones se dieron sin un conocimiento oportuno e informado de los respectivos dictámenes.

452. **[3]** No existen o no fueron exhibidas ni localizadas las actas que respaldan la **certeza** y **transparencia** de las sesiones de las Comisiones Unidas que dictaminaron la iniciativa del proyecto de decreto en la Cámara de Senadores, lo que afecta la condición de **publicidad del proceso legislativo.**

453. En relación con estos últimos puntos, resultan aplicables como precedentes de este Tribunal Pleno, entre otros:

• La **Acción de Inconstitucionalidad 63/2016** promovida por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en la que se demandó la invalidez del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, fallada el lunes veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, en la que el Tribunal Pleno determinó por mayoría de nueve votos, que el Decreto número 109 impugnado, **al haberse dispensado la entrega del dictamen correspondiente con una anticipación de veinticuatro horas,** ello necesariamente conlleva la invalidez del procedimiento legislativo en su conjunto e impacta irremediablemente en el principio de deliberación democrática, particularmente en su vertiente de resguardar el debido proceso legislativo así como la posibilidad de que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo.

• La **Acción de Inconstitucionalidad 43/2018,** promovida por la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Chihuahua, fallada el lunes veintisiete de julio de dos mil veinte, en la que el Tribunal Pleno por mayoría de nueve votos, determinó la inconstitucionalidad del Decreto número LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O, por el cual se expidió la Ley de Juicio Político y la Declaración de Procedencia, en virtud de que **el dictamen respectivo se agregó al orden del día en la misma sesión y que fue aprobado por la mayoría parlamentaria,** aspecto que constituye una violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante, que ocasiona una afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad.

• La **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017,** promovida por diversos Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Senadores, así como por la Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra 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; en donde se falló la inconstitucionalidad de dicho Decreto, ante el **cúmulo de vicios al proceso legislativo detectados,** principalmente, durante su aprobación en la Cámara de Senadores y donde se

destacó la importancia del Reglamento del Senado de la República. Dicho asunto, se falló por este Tribunal Pleno en sesión correspondiente al veintinueve de agosto de dos mil veintidós.

454. Atento a lo anterior, las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales contenidas en la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, en el **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,** en el **Reglamento de la Cámara de Diputados** y en el **Reglamento del Senado de la República** se traducen en una violación a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Federal, de ahí que **su efecto invalidante trascienda a todo el Decreto legislativo** aprobado el día treinta de abril de dos mil veintiuno, promulgado el veintiocho de mayo de dos mil veintiuno y publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio siguiente.

X. AFECTACIÓN A LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA COFECE

455. Al haber fundado el argumento alusivo a las violaciones al proceso legislativo y haberse declarado la invalidez del Decreto impugnado en su totalidad, **resulta innecesario ocuparse del resto de conceptos de invalidez.**[261]

XI. EFECTOS

456. Los **artículos 41, fracciones IV y V,** y **45** de la **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

[261] Registro digital: 193258. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 705. P./J. 100/99.

457. Por tanto, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez con **efectos generales** de la totalidad del **"Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad",** publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

458. La presente resolución surtirá sus **efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos** al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve:**

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del DECRETO por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados IX y XI de esta determinación.

TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, 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 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, Ortiz Ahlf, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la oportunidad.

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 de los apartados V, VI y VII relativos, respectivamente, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra del apartado V y, en consecuencia, de los apartados VI y VII.

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 VIII, relativo a la precisión de la litis.

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 apartándose de la metodología y únicamente por el vicio alusivo a los plazos para conocer los dictámenes legislativos correspondientes, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de diversas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de la metodología, Pérez Dayán apartándose de la metodología y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado IX, relativo al análisis del procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado X, relativo a la afectación a las competencias constitucionales de la COFECE, consistente en determinar que resulta innecesario ocuparse de estos conceptos de invalidez al haberse declarado la invalidez del Decreto impugnado en su totalidad.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado XI, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea 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 Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 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 24 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 94/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica.

1. En sesión de ocho de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 94/2021, en la cual se analizó, el "Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia; Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad", publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno, y en el que se determinó declarar la invalidez del Decreto en su integridad, debido a violaciones al proceso legislativo.

2. Lo anterior, al considerar que existieron un cúmulo de violaciones e irregularidades durante todo el procedimiento legislativo de tal relevancia que generaron un efecto invalidante, tales como: el incumplimiento a las reglas de turno y rectificación de turno; la falta de transparencia y participación; que se incumplieron varios requisitos de oportunidad, justificación, legitimación en la emisión de las convocatorias a sesiones extraordinarias; que hubo simultaneidad de sesiones; y que se limitó a los legisladores para el análisis de los dictámenes.

3. Por tanto, se concluyó que el impacto que tuvo cada irregularidad procedimental y el conjunto de ellas en el resultado final del procedimiento legislativo permitía concluir que los vicios identificados sí afectaron la calidad democrática, vulnerando valores de la democracia representativa, entre ellos, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como en el caso de México y la mayor parte de las democracias contemporáneas.

4. Al respecto, si bien coincidí con el sentido del proyecto, a favor de declarar la invalidez del Decreto impugnado, manifesté mi concurrencia en el análisis y discusión del considerando noveno, en virtud de que no comparto la metodología empleada para arribar a tal conclusión; en virtud de que considero existe un vicio suficiente para provocar la invalidez, que se sustenta en la constatación de una misma violación procesal reiterada en ambas Cámaras del Congreso, consistente en el incumplimiento del plazo para que sus miembros se impusieran del contenido del dictamen legislativo, para discutirlo y votarlo en la sesión del Pleno; violación, que en sus propios méritos, acarrea la invalidez del producto legislativo, sin necesidad de pronunciarse respecto del resto de las violaciones al procedimiento legislativo aducidas y analizadas.

5. En efecto, en la Cámara de origen, que en este caso fue la Cámara de Senadores, no se distribuyó de manera anticipada el dictamen legislativo, pese a que el artículo 193, numeral 1, de su reglamento, establece literalmente, que: "los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación", lo que no aconteció, ya que el dictamen fue distribuido el mismo día de la sesión, como bien se documenta en el proyecto de resolución.

6. De la misma manera ocurrió en la Cámara revisora; esto es, la Cámara de Diputados, en donde el dictamen se distribuyó unas cuantas horas antes de la sesión respectiva, pese a que el artículo 97, numeral 1 y el diverso 241, numeral 2, de su reglamento, expresamente señalan que: "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 veintidós horas del día anterior a la sesión en la que se presenten".

7. En tales circunstancias, si tanto el reglamento del Senado como el de la Cámara de Diputados señalan con claridad los plazos que ambas Cámaras consideran como periodo razonable para imponerse del contenido del producto legislativo y ello no ocurre así, esa sola violación era suficiente para declarar la invalidez del Decreto, siendo innecesario analizar todas las demás posibles violaciones al procedimiento legislativo.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 94/2021, fallada en sesión de ocho de junio de dos mil veintitrés.

La decisión adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistió en declarar la invalidez de la totalidad del **"*Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad*",** por considerar que se violó el procedimiento legislativo al no respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, dado que no se respetaron 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 anterior porque estimaron que durante el procedimiento legislativo que se siguió ante las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión, se presentaron diversas violaciones a las normas procedimentales previstas tanto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento de la Cámara de Diputados; y, Reglamento del Senado de la República.

Respetuosamente, no comparto esta determinación porque, en primer lugar, respecto de las posibles violaciones a normas reglamentarias que pudieran haber acaecido durante los trabajos de las Comisiones legislativas de ambas Cámaras, considero que no tienen un potencial invalidante del producto legislativo finalmente aprobado en las sesiones plenarias de esos órganos legislativos, toda vez que ha sido criterio constante no asignar ese alcance decisivo a las presuntas infracciones cometidas durante los preparativos y sesiones de las comisiones legislativas, en términos de la jurisprudencia 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."[1]

Esencialmente, desde un análisis particular a las aducidas violaciones, considero que ninguna se actualiza, conforme a las consideraciones que enseguida expongo:

• No resulta invalidante la simultaneidad del desarrollo de las comisiones Plenaria y de Comisiones Unidas, ya que en las constancias del expediente se encuentra demostrado que diversos asistentes a la sesión de Comisiones Unidas pudieron estar presentes virtualmente en ambas sesiones.

Aunado a que, si bien mediante la simultaneidad de sesiones se pudo afectar el derecho al voto del Senador Dante Delgado, lo cierto es que la mayoría alcanzada por las Comisiones (7 a favor y 3 en contra), no hubiere sido determinante en caso de que el referido Senador hubiere votado en contra.

• **Tampoco resulta invalidante** la falta de cumplimiento de los plazos señalados respecto a la publicación del orden del día y la distribución anticipada del

[1] Jurisprudencia P./J. 117/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, Diciembre de 2004, página 1111. Registro digital 179813.

proyecto de dictamen de comisiones, pues tuvieron la posibilidad de reaccionar al dictamen y emitir su opinión, tal como se desprende del acta de sesión correspondiente.

- **No comparto** que la falta de análisis de la nota presentada por la Comisión Federal de Competencia Económica como aspecto invalidante, en virtud que no existe ninguna disposición normativa que imponga obligación alguna al Senado de la República de tomar en cuenta dicho documento, ni menos con carácter vinculatorio, porque conforme al artículo 184, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República, en el proceso de dictaminar, las Comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos; pero como la propia norma refiere, se trata de una potestad y no de un mandato.

- **No coincido** en que se considere como invalidante el hecho que entre la fecha en que se emitió y discutió el primer proyecto de dictamen en Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores y la fecha en que tuvo lugar la respectiva discusión y aprobación en la Cámara de Diputados, transcurrieran únicamente cinco días hábiles; pues tal y como lo reconoce la sentencia en su párrafo 92, "*la sola rapidez o lentitud de un procedimiento legislativo, no podría implicar por sí misma una violación objetiva a los principios que lo rigen*".

Máxime que parte de meras apreciaciones subjetivas al estimar que es posible confirmar que la premura de mérito se logró a partir de la vulneración reiterada a distintas formalidades y plazos previstos en la legislación y reglamentación aplicable.

Por otra parte, respecto de los supuestos vicios en los trabajos previos y durante las sesiones de ambas Cámaras, considero que no hubo un "*... desprecio reiterado a los plazos previstos en la reglamentación aplicable*", como se sostiene en el párrafo 374 de la sentencia, pues durante los debates se rechazaron mayoritariamente las diversas mociones suspensivas que se formularon, y considero que debemos atender a lo que democráticamente decidieron los legisladores, sin que corresponda a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desconocer esas votaciones, y menos aún, calificarlas como un "*desprecio a la reglamentación*" respectiva, ya que ello equivale a privilegiar el punto de vista de una minoría, erigiendo el interés de éstos, por encima del conjunto de los integrantes de esos cuerpos legislativos, quienes nunca aceptaron ignorar el contenido de los correspondientes dictámenes sometidos a su consideración.

Por estas razones, es mi convicción que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estudiar la constitucionalidad de una norma, debe partir de cierta deferencia al examinar conceptos de invalidez contra las violaciones en un procedimiento legislativo, ya que considero que nuestra labor como jueces constitucionales, no puede afectar el principio de autonomía y autoconducción de los demás Poderes de la Unión, sin razones suficientemente graves en donde no quepa lugar a dudas la afectación al debate democrático.

En consecuencia, toda vez que bajo mi óptica no se acreditaron las violaciones al proceso legislativo, pues ninguno de los vicios llevados a cabo cuentan con potencial invalidante, la sentencia debió atender los conceptos de invalidez relacionados con la vulneración a la competencia constitucional de la Comisión Federal de Competencia Económica, a fin que el Tribunal Pleno dilucidara si la ley combatida violentaba el artículo 133 constitucional, por apartarse del diverso 28 de la propia Constitución, asignando a la Comisión funciones ajenas a las asignadas constitucionalmente.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la controversia constitucional 94/2021.

En sesión de ocho de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional indicada al rubro, en la cual advirtieron diversas violaciones con potencial invalidante en el procedimiento legislativo de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, por lo que se declaró su invalidez. Si bien comparto dicha conclusión, respetuosamente me separo de la metodología utilizada en la ejecutoria, por los siguientes motivos:

En términos de la tesis P. L/2008[1] del Tribunal Pleno, las violaciones al procedimiento legislativo tendrán potencial invalidatorio cuando trastoquen los atributos democráticos finales de la decisión del cuerpo colegiado, para lo cual se deberá verificar: (1) el respeto al derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad; (2) la correcta aplicación de las

[1] De rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

reglas de votación; y, (3) que tanto la deliberación como las votaciones deberán ser públicas.

Mi disenso respecto de la mayoría tiene que ver con que considero que no todas las transgresiones advertidas por el Tribunal tenían relevancia invalidatoria –incumplimiento de las reglas de turno y rectificación del mismo, indebida dispensa de lectura de los dictámenes, incumplimiento generalizado de plazos, falta de participación colaborativa en la elaboración de los proyectos de dictamen, por ejemplo– y, por tanto, resultaba innecesario destacarlas en su totalidad. Específicamente, estimo que la violación de distribuir el dictamen entre los miembros de ambas Cámaras –dentro de los plazos reglamentarios establecidos– constituyó una transgresión al procedimiento legislativo que imposibilitó a los legisladores el conocimiento y estudio oportuno de los dictámenes que serían objeto de debate en cada una de las Cámaras, trastocando el derecho de participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad y, con ello, la deliberación democrática en el órgano. En mi opinión, bastaba con que el Alto Tribunal estudiara esa violación procedimental para invalidar la ley controvertida.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 94/2021.

En sesión de ocho de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica, demandando la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

Resolución del Tribunal Pleno. Por mayoría de ocho votos el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado debido a que, durante el procedimiento legislativo, se cometieron diversas irregularidades y violaciones a las normas procedimentales que tuvieron un efecto invalidante.

No obstante, no comparto el criterio mayoritario, pues considero que las vulneraciones procedimentales ocurridas en el presente caso no tienen un potencial invalidante. Por ello, desarrollaré las consideraciones que me llevaron a dicha conclusión en los siguientes apartados: **(i)** las violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante; y, **(ii)** análisis del caso concreto.

(i) Violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante

Dentro del procedimiento legislativo pueden ocurrir diversos tipos de vulneraciones a las reglas que lo regulan. Estas violaciones formales pueden dividirse en dos grupos: (a) aquellas que transcienden de manera tan importante a la norma misma que pueden provocar su invalidez; y, (b) las violaciones que pueden considerarse intrascendentes y que, por tanto, no afectan la validez del citado procedimiento.[1]

En ese sentido, para determinar cuándo se está frente a una vulneración con potencial invalidante, el estudio de la deliberación parlamentaria debe considerar las premisas básicas de la democracia representativa, es decir, los principios de economía procesal y equidad. El primero de ellos refiere a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, sobre todo cuando esto no generaría un cambio sustancial, mientras que el segundo apunta a la necesidad de no considerar como irrelevantes automáticamente todas las infracciones ocurridas.[2]

Además, para establecer si las vulneraciones detectadas impactan en la calidad democrática de la decisión, debe realizarse una evaluación integral de las mismas, que contemple los siguientes estándares:

- Respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas, en condiciones de igualdad. Es decir, atender a la relevancia de las reglas de integración y *quórum*.

- Aplicar correctamente las reglas de votación establecidas.

- La deliberación y los debates deben ser públicos.[3]

---

[1] "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.". Jurisprudencia, P./J. 94/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2001, Tomo XIV, página 438, registro digital:188907.

[2] "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Tesis Aislada, P. XLIX/2008, *Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, registro digital: 169493.

[3] "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Tesis Aislada P. L/2008, *Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2008, Tomo página 717, registro digital:169437.

En este sentido, a partir de los estándares descritos, he sostenido en diversas ocasiones que las irregularidades detectadas en una fase preparatoria de carácter técnico dentro del proceso legislativo no conllevan necesariamente un efecto invalidante.[4]

Lo anterior toda vez que las irregularidades ocurridas durante la presentación de la iniciativa, la publicación en la respetiva gaceta parlamentaria, la dispensa de determinados trámites por urgencia o la dictaminación, no trascienden a la deliberación parlamentaria. Por ello, debe realizarse un estudio integral del procedimiento legislativo que permita comprobar si, en efecto, existió o no la suficiente deliberación democrática.

Así, en caso de que se respeten los estándares democráticos mencionados párrafos arriba, puede sostenerse que las violaciones procedimentales no tienen como consecuencia la invalidez de cierta norma.

(ii) Análisis del caso concreto

En la presente sentencia se estudian las siguientes violaciones al procedimiento legislativo:

- Tiempo reducido del proceso legislativo.

- La nota de la Comisión Federal de Competencia Económica no fue analizada.

- Mociones suspensivas no acordadas favorablemente.

- Faltas a los plazos establecidos.

- Rectificación de turno fuera de norma.

[4] *Cfr.* Sentencia recaída en la controversia constitucional 35/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 15 de noviembre de 2022; sentencia recaída en la controversia constitucional 204/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de agosto de 2022; sentencia recaída en la Controversia constitucional 316/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 15 de agosto de 2022 y sentencia recaída en la controversia constitucional 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 10 de octubre de 2022.

- Indebida celebración de las reuniones plenaria y de comisiones de forma simultánea.

- Deliberación sin condiciones de libertad e igualdad.

- Transgresión al turno.

- Falta de oportunidad para la revisión del dictamen en los plazos establecidos.

- Celebración de una reunión extraordinaria fuera de plazo.

- Fata de publicación oportuna del dictamen.

- Falta de veto del Ejecutivo Federal.

No obstante, aunque existen diversas irregularidades en el procedimiento legislativo del Congreso de la Unión, estas no tienen un potencial invalidante.

Esto se debe a que, a partir de un estudio integral, es posible advertir que no existe una limitación al principio de deliberación democrática, debido a que no se afectó la participación de las fuerzas políticas, las reglas de votación, ni la publicidad de la deliberación parlamentaria.

Así, considero que sí hubo respeto a la participación de todas las fuerzas políticas, debido a que, durante la deliberación en ambas cámaras fue posible la participación de las mayorías y las minorías legislativas.

En relación con lo anterior, es fundamental atender la relevancia de las reglas de integración y *quórum* previstas por el Reglamento del Senado de la República en el que se indica que éste se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes, es decir, 65 senadoras y senadores.[5]

Así, en el escrito de contestación de la demanda de la Cámara de Senadores, se observa que el día en que se aprobó el dictamen sí existía el *quórum* reglamentario, pues la votación en lo general fue de 73 votos a favor, 25 en contra

[5] **Reglamento del Senado de la República.**
"**Artículo 59.**
"**1.** La sesión inicia una vez que se declara el quórum, el cual se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado."

y 14 abstenciones. Mientras que, en lo particular, la votación fue de 75 votos a favor, 32 en contra y 7 abstenciones.

También a partir de estas votaciones, así como de la versión estenográfica citada en la misma contestación de la demanda, es posible advertir que sí se cumplieron con las reglas de votación establecidas en el Reglamento del Senado. Si bien, no ignoro que estuvo ausente un senador en la votación, considero que aún con su voto, no se habría alterado el resultado de ésta. Además, del mismo escrito de contestación se desprende que sí estuvo presente la representación del partido político del senador ausente.

Por último, en lo relativo con el argumento de que no fueron exhibidas las actas correspondientes que respaldaran la certeza y transparencia de las sesiones, la propia sentencia brinda una respuesta en el sentido de que sí se cumplió con la publicidad. Concretamente, en su párrafo 229 señala que, si bien, no se exhibió como prueba ni se localizaron actas, sí es posible consultar las distintas intervenciones en video en el micrositio del Senado de la República.

De esta forma, por los argumentos que he mencionado, considero que las irregularidades cometidas en el procedimiento legislativo en cuestión no tienen un efecto invalidante. Ello, pues advierto que, a partir de un estudio integral del proceso, se concluye que la deliberación parlamentaria se llevó a cabo respetando la participación de todas las fuerzas políticas, en apego a las reglas de votación establecidas y con la publicidad requerida.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 94/2021.

En la sesión celebrada el ocho de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en contra del decreto por el cual se expidió la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

En este asunto, el Pleno identificó diversas circunstancias a partir de las cuales determinamos que el proceso legislativo en el marco del cual se aprobó el decreto impugnado era inválido. Dichas circunstancias son las siguientes: (i) tiempo reducido en el que se aprobó el dictamen; (ii) mociones suspensivas no acordadas favorablemente; (iii) falta de análisis de la nota de la COFECE; (iv) incumplimiento de los plazos reglamentarios; (v) rectificación de turno; (vi) simultaneidad de las sesiones de comisiones y de Pleno; (vii) deliberación sin condiciones de igualdad y libertad; (viii) transgresión al turno; (ix) falta de oportunidad para revisar el dictamen en los plazos establecidos; (x) celebración de reunión extraordinaria fuera del plazo; y, (xi) falta de publicación oportuna del dictamen.

No comparto que todas estas circunstancias, vistas en lo individual, alcanzaran un potencial invalidante del procedimiento legislativo, sin embargo, no se soslaya que están inmersas en un **nutrido e imbricado conjunto de violaciones** que termina por generar la invalidez del procedimiento legislativo. Al respecto, y como he sostenido en reiteradas ocasiones, se trata de procesos que requieren ser analizados caso por caso; no hay una fórmula uniforme y rígida para evaluar todos los que se desarrollan en el país. **La ponderación de todas las variables que inciden en cada uno (y que siempre son distintas) obliga a revisar en sus méritos propios cada proceso legislativo.**

Bajo esa visión es que coincidí en que ese proceso resultaba viciado en este caso, y si bien no compartí todos los motivos de invalidez analizados, ni todos los ejercicios de ponderación, encuentro que el hecho de que las comisiones unidas de la Cámara de Senadores (que fungió como cámara de origen) sesionaran la aprobación del dictamen al mismo tiempo en que se estaba llevando a cabo una sesión del Pleno de dicha Cámara, condujo a que sus miembros atendieran dos sesiones a la vez. Esto provocó que algunos senadores –particularmente los pertenecientes a los grupos parlamentarios minoritarios– no pudieran hacer valer su opinión ni siquiera al momento de la votación del dictamen, por lo que la trasgresión al artículo 138 del Reglamento del Senado[1] sí alcanzó en este caso el carácter de invalidante.

[1] "**Artículo 138.**
"**1.** Una vez instalada, la comisión se reúne para que la Junta Directiva informe, en su caso, de los asuntos pendientes recibidos de la Legislatura anterior.
"**2.** Las reuniones de las comisiones se convocan en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno. En las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones. De ello se notifica a la Mesa.

Otra cuestión que amerita analizarse **caso por caso** es la relacionada con los plazos para llevar a cabo distintas fases o procedimientos del proceso legislativo; por ello, a diferencia de lo que parece afirmarse en la sentencia, esta circunstancia no entraña una invalidez de forma automática. En el caso que nos ocupa, el hecho de que no se respetaran los tiempos establecidos en los reglamentos, sí tuvo un impacto invalidante porque el dictamen, previo a su aprobación en comisiones, no se distribuyó a sus integrantes ni tampoco fue puesto a consideración del Pleno del Senado con al menos veinticuatro horas antes de la sesión en que se aprobó y envió a la Cámara de Diputados. A esto se suma el hecho de que en esa cámara revisora el dictamen se recibió, analizó y autorizó en comisiones en menos de quince horas y se publicó el mismo día en que se votó. Me parece que la sentencia debió ponderar esta cuestión con mayor realce.

Por lo que hace al resto de las irregularidades denunciadas, inherentes al tiempo reducido en que se aprobó el dictamen, la rectificación y transgresión del turno, a que si la ley es técnica o larga o corta y demás particularidades, me parece que son aspectos que por sí mismos no generan la invalidez del procedimiento legislativo. Sin embargo, en este caso, contribuyen a la suma de trasgresiones y deficiencias que se apartan del marco legal dispuesto por las Cámaras en sus propias normas procedimentales.

Finalmente, me separo varias consideraciones de la sentencia, como la que afirma que el hecho de que la nota enviada por la COFECE a la Cámara de Senadores no se haya considerado en el dictamen, así como respecto a la falta de aprobación de las mociones suspensivas realizadas por miembros de esa misma legislatura, actualizan violaciones al procedimiento legislativo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"**3.** En casos urgentes o excepcionales el Presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno. En estos supuestos, los integrantes de la comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el quórum o se realiza una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al Orden del Día. …"

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 94/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica.

En sesión de ocho de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 94/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante "COFECE" o "Comisión") en contra del Decreto por el que se expidió la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en materia de Contratación de Publicidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

En el caso, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que la controversia constitucional era procedente y fundada, toda vez que el decreto impugnado sufría de diversos vicios en el procedimiento legislativo que le dio origen; por ello, el Tribunal Pleno declaró la invalidez, con efectos general, de la totalidad del decreto ya mencionado.

Suscribo este voto particular, pues considero que en la presente controversia no se debió declarar la invalidez del decreto impugnado, pues los vicios identificados **no tienen potencial invalidante.** Para explicar lo anterior, a continuación, desarrollaré las consideraciones principales de la decisión mayoritaria y posteriormente las razones de mi disenso.

I. Decisión mayoritaria

Como lo reconoce la sentencia, en este asunto, la COFECE argumentó que existieron diversos vicios durante el proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, a saber; que el tiempo de dicho procedimiento fue reducido; que omitieron analizar una nota enviada por la COFECE; que se presentaron diversas mociones de suspensión que no fueron acordadas, entre otras.

Al respecto, el Pleno determinó por mayoría de votos que la presente controversia debía estimarse procedente y se debía invalidar el decreto impugnado por dos razones. Primero, por no haberse otorgado el suficiente tiempo para que las y los legisladores conocieran el proyecto de dictamen, el dictamen mismo y la iniciativa. Segundo, por múltiples violaciones a formalidades procedimentales relacionadas con el trabajo interno de las comisiones dictaminadoras, tales como la falta de coordinación de las Comisiones Unidas de ambas Cámaras; la omisión de publicar las actas de sus sesiones; la celebración de reuniones simultáneas a sesiones plenarias; y la publicación extemporánea de las órdenes del día.

En ese sentido, toda vez que el Pleno determinó fundado este argumento, considera innecesario ocuparse del resto de conceptos de invalidez aducidos por la Comisión.

II. Motivos de disenso

Como anuncié en un principio, respetuosamente difiero de la decisión mayoritaria, pues considero que los vicios ya mencionados no tienen potencial invalidante, por lo que se debieron haber analizado el resto de los conceptos de invalidez de fondo señalados por la COFECE.

Ahora bien, mi postura en este asunto ha sido congruente desde mi llegada a esta Suprema Corte. Es más, recientemente vote en un sentido similar en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. No todas las violaciones al procedimiento legislativo tienen un efecto invalidante. He insistido en repetidas ocasiones que este tipo de violaciones tienen que ser suficientemente graves para invalidar una ley, ya que es indispensable salvaguardar el principio de autonomía parlamentaria y el trabajo del Congreso, el legislador democráticamente electo. Solo cuando se afecte el debate democrático o las reglas esenciales del procedimiento es dable invalidar un procedimiento legislativo.

En este sentido, he sostenido que la sola rapidez con la que se aprueba una ley, o el tiempo que se toma el Congreso para discutirla, por sí mismo no constituye motivo suficiente para invalidar su procedimiento. Asimismo, también he señalado que las razones expresadas por la asamblea para dispensar determinados trámites legislativo no pueden ser materia de control jurisdiccional, debido a que este es un ámbito reservado a la autonomía del órgano legislativo.

Lo anterior, ya que es fundamental considerar que, si del estudio integral de todo el proceso legislativo se advierte que las y los legisladores tuvieron la oportunidad de conocer con suficiente anticipación la iniciativa o dictamen en cuestión, al grado de poder debatir ampliamente sobre su contenido, tal y como sucedió en el caso en concreto, ello desvanece el potencial invalidante que podría tener la inobservancia de determinadas formalidades procedimentales.

Tal y como lo sostuve en mi voto particular en la controversia constitucional 132/2017, para que las violaciones al procedimiento legislativo tengan potencial invalidante, éstas deben ser de tal entidad, o los procedimientos en su conjunto deben ser tan desaseados, que se advierta que **efectivamente se ha afectado la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada.**

En efecto, para demostrar el potencial invalidante de una violación existen tres elementos que se deben de analizar: primero, si se respetó el derecho de las mayorías y las minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; segundo, si se cumplieron las reglas de votación establecidas; y tercero, si se cumplió con la publicidad de las deliberaciones y votaciones.

En este asunto, al analizar el procedimiento legislativo, me parece evidente que las y los legisladores sí conocieron oportunamente la iniciativa y los dictámenes en cuestión, al grado que pudieron debatir ampliamente su contenido, tanto en comisiones, como en el Pleno de ambas Cámaras. En las Comisiones Unidas del Senado, la cual fue la cámara de origen, fueron celebradas dos reuniones conjuntas en las que los integrantes expresaron sus observaciones y propuestas al proyecto de dictamen antes de ser aprobado, lo que significa que tenían pleno conocimiento de la iniciativa y los dictámenes.

De una lectura de las sesiones, resulta evidente que los integrantes mostraron un manejo claro de los conceptos técnicos del asunto y aludieron al marco normativo de diferentes materias, tal como competencia económica y transparencia, en relación con la iniciativa.

Ahora, si bien es cierto que en la Cámara de Diputados, la cámara revisora, el proyecto de dictamen de la minuta fue discutida y aprobada el mismo día, tanto en Comisiones como en el Pleno de la Cámara, aunado a que durante la discusión en el Pleno se presentaron mociones suspensivas por parte de dos legisladoras, lo cierto es que tanto ellas como diputados y senadores se pronunciaron sobre el fondo, mostrando un extenso conocimiento de la iniciativa. Lo anterior es evidente con tan solo leer las intervenciones de distintas legisladoras y legisladores en la sesión correspondiente.

En consecuencia, de la revisión integrar del procedimiento legislativo de la ley impugnada no se advierte que se hubiere afectado 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. Ello es así, ya que sí conocían el contenido del dictamen que estaban votando, al grado de tener la capacidad de debatir ampliamente sobre su contenido y haciendo referencia no solo a aspectos jurídicos del mismo, sino a aspecto técnicos.

En ese sentido, a diferencia de otros precedentes, en este asunto no existen elementos que demuestren una afectación a la calidad de la deliberación parlamentaria, por lo que considero que debió prevalecer la presunción de constitucionalidad del procedimiento legislativo, a fin de no trastocar desproporcionadamente la autonomía del órgano legislativo.

Por último, en relación con el resto de las violaciones procedimentales vinculadas al trabajo de las comisiones dictaminadoras, tampoco considero que por sí mismas tienen potencial invalidante. Ello es así, porque el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en la controversia constitucional 94/2011, sostuvo que "aunque el trabajo en comisiones es central al desarrollo del procedimiento legislativo, su naturaleza es distinta a la de la discusión que se lleva a cabo en el seno del Pleno del Congreso. La labor que desempeñan las comisiones es de carácter técnico y preparatorio, en tanto tiende a la emisión de un dictamen que sirva como punto de partida para la discusión por parte de la Asamblea. Es por ello los criterios de este Tribunal Pleno se han inclinado por **no otorgar potencial invalidatorio a las violaciones cometidas en la etapa del dictamen, en tanto son susceptibles de purgarse por el Congreso respectivo.**"

En consecuencia, considero que ninguna de las circunstancias de lo sucedido en las comisiones desvirtúa mi convicción, en el sentido de que las y los legisladores tuvieron pleno conocimiento de la iniciativa de los proyectos de dictamen y de los propios dictámenes. Si alguien presentó una moción para que no se discutiera el asunto, quien resuelve es la mayoría, y así sucedió.

Por las razones expuestas, considero que en la presente controversia no se debió invalidar el Decreto impugnado por vicios al procedimiento legislativo y se debió analizar el resto de los conceptos de invalidez que señaló la COFECE en su demanda.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alberto Pérez Dayán, en relación con la controversia constitucional 94/2021.

En sesión celebrada el ocho de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional citada al rubro, declaró la invalidez del Decreto por el que se expidió la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de dos mil veintiuno.

Esa determinación derivó de la constatación de diversas irregularidades y violaciones a las normas procedimentales contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Reglamento para el Gobierno

Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Reglamento de la Cámara de Diputados y en el Reglamento del Senado de la República, que se tradujeron en una vulneración a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Federal.

Concretamente, se relacionan con: el incumplimiento de las reglas de turno y rectificación de turno; la falta de transparencia y participación colaborativa en la elaboración de los proyectos de dictamen; los vicios en la emisión de convocatorias a sesiones extraordinarias (legitimación del suscriptor, la oportunidad, justificación e incumplimiento de otros requisitos); el incumplimiento de las reglas aplicables a la simultaneidad de sesiones; la publicación inoportuna de algunas órdenes del día; la obstaculización del derecho a votar de cuando menos un legislador; la indebida dispensa de lectura de los dictámenes previa discusión; la publicación inoportuna de los proyectos de dictámenes; la limitación de los derechos de los legisladores para analizar con la oportunidad debida los dictámenes incorporados para votación; y el incumplimiento generalizado de plazos.

Tal como lo expresé en la sesión del Tribunal Pleno, estoy de acuerdo con la declaración de invalidez del decreto en cuestión, en tanto resultaron evidentes las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo.

Sin embargo, en mi opinión, la violación que trascendió de manera fundamental y que es suficiente para declarar la invalidez del decreto impugnado, es la falta de cumplimiento a lo dispuesto en los reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores, en lo relativo a los plazos respectivos para repartir los dictámenes que se van a discutir y a votar en sesión de Pleno.

En efecto, tanto el reglamento del Senado como el de la Cámara de Diputados establecen, de manera similar, el requisito de publicar los dictámenes en la gaceta con una anticipación mínima de veinticuatro horas antes de la sesión correspondiente; sin embargo, contrariamente a ello, en el caso, esos documentos legislativos se distribuyeron el mismo día que se celebró aquélla.

Es así que, la transgresión a esta normativa permite advertir que, conforme a la amplia doctrina de este Tribunal Pleno, se está ante una grave afectación al principio de deliberación democrática, en tanto se impidió a los legisladores imponerse con tiempo suficiente del contenido del dictamen, por lo que se vulneraron los principios de legalidad, representatividad y de democracia deliberativa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA MODIFICACIÓN DEL NÚMERO DE LA FRACCIÓN IMPUGNADA, AL HABERSE ADICIONADO UNA FRACCIÓN PREVIA, NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO QUE HAGA CESAR SUS EFECTOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA COMISIONADA PRESIDENTA DEL ENTONCES INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE OAXACA, PUEDE PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE ESE ENTE LEGITIMADO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ENTONCES INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE OAXACA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO DE OAXACA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE ENTE LEGISLATIVO.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA JURÍDICA Y ASUNTOS RELIGIOSOS, DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA CUENTA CON LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER, AL ENCONTRARSE INVARIABLEMENTE IMPLICADA EN LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO DE AMPARO NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DE LITISPENDENCIA, AL TRATARSE DE UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE DIVERSA NATURALEZA.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA PROMOVIDA POR EL ENTONCES INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE OAXACA, CUANDO ALEGA QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA VIOLA SU AUTONOMÍA.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL RETIRO DE LA FIRMA DE UNA DIPUTADA INTEGRANTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES NO SIRVE PARA DEMOSTRAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO, PUES EL DICTAMEN RESPECTO DEL CUAL LA LEGISLADORA RETIRÓ SU FIRMA FUE MODIFICADO (DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 1 DE JUNIO DE 2021).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL SECRETARIO DE GOBIERNO DE DICHO ESTADO, AL FIRMAR EL "DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA", ACTUÓ EN EJERCICIO DE SU FACULTAD PARA CERTIFICAR TODO TIPO DE DOCUMENTOS Y DAR LEGALIDAD A TODOS LOS ACTOS RELATIVOS AL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DEL EJECUTIVO.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL "DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 1 DE JUNIO DE 2021, FUE PROMULGADO CORRECTAMENTE.

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL "DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 1 DE JUNIO DE 2021, FUE DEBIDAMENTE RUBRICADO POR LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS.

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO DEBE VERIFICARSE EN CADA CASO CONCRETO PARA DETERMINAR LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SUS FORMALIDADES ESENCIALES ASEGURAN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS.

XVII. PROCESO LEGISLATIVO. LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO VEINTIOCHO DÍAS DESPUÉS DE SU PROMULGACIÓN NO DA LUGAR A SU INVALIDEZ ("DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 1 DE JUNIO DE 2021).

XVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARÁMETROS A LOS QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN SUJETARSE EN LA CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS GARANTES.

XIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN ADECUAR SUS INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN LA MATERIA A LAS BASES Y LOS PRINCIPIOS RECONOCIDOS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA, PERO A LA VEZ TIENEN LIBERTAD PARA AMPLIARLOS O PRECISARLOS ATENDIENDO A SU REALIDAD, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LAS BASES Y PRINCIPIOS, Y LO LEGISLADO LOCALMENTE SE RELACIONE CON SU ESPECÍFICO ÁMBITO DE COMPETENCIA.

XX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA LEGISLAR E INSTITUIR UN ÓRGANO GARANTE EN EL ÁMBITO LOCAL, SIEMPRE Y CUANDO CUMPLA CON LAS REGLAS, PRINCIPIOS, BASES, PROCEDIMIENTOS Y, EN GENERAL, LOS MECANISMOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE SE PREVÉN CONSTITUCIONALMENTE Y EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA. EL CONGRESO LOCAL, AL EMITIR EL "DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 1 DE JUNIO DE 2021, POR EL QUE SE CREÓ UN NUEVO ÓRGANO GARANTE, NO DEJÓ EN ESTADO DE INSEGURIDAD DE LO QUE SUCEDERÁ CON EL ANTIGUO INSTITUTO Y SUS INTEGRANTES, NI LOS PARÁMETROS BAJO LOS CUALES SERÁN SUSTANCIADOS LOS PROCEDIMIENTOS VIGENTES O INICIADOS DURANTE LA TRANSICIÓN DE UN ÓRGANO A OTRO.

XXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA. EL AUMENTO DEL NÚMERO DE PERSONAS COMISIONADAS DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL NO OBLIGA AL CONGRESO DE LA ENTIDAD A PREVER, EN LA REFORMA RESPECTIVA, LAS ADECUACIONES PRESUPUESTALES CORRESPONDIENTES PARA SU IMPLEMENTACIÓN ("DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 1 DE JUNIO DE 2021).

XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA. LA FACULTAD DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL PARA "GARANTIZAR LA OBSERVANCIA DE LAS NORMAS Y PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO", NO VIOLA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL PREVISTO PARA TAL ENTE EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL ("DECRETO NÚMERO 2473, POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 1 DE JUNIO DE 2021).

XXIV. ANTINOMIAS. IMPLICAN QUE UN MISMO HECHO HA SIDO REGULADO DE MANERA CONTRADICTORIA.

XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA. EL HECHO DE QUE NO SE HAYA AJUSTADO EN EL ARTÍCULO 120 DE LA CONSTITUCIÓN DE DICHO ESTADO LA DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO GARANTE, CONFORME A LA DENOMINACIÓN APROBADA EN EL DECRETO QUE REFORMÓ EL ARTÍCULO 114, APARTADO C, DE LA MISMA NORMA, NO IMPLICA QUE EXISTA UNA ANTINOMIA ENTRE DICHAS DISPOSICIONES, NI INSEGURIDAD JURÍDICA.

XXVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA. EL ARTÍCULO 120 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE SE REFIERE AL ÓRGANO GARANTE EN EL ESTADO, INDEPENDIENTEMENTE DEL NOMBRE QUE LE ASIGNE.

XXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA. ES INEXISTENTE LA ANTINOMIA ENTRE EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY RELATIVA Y EL DIVERSO 114, INCISO C, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, PUES LA CITADA LEY FUE ABROGADA AL EMITIRSE LA NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2021.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 91/2021. INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE OAXACA. 13 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 91/2021, promovida por María Antonieta Velásquez Chagoya, quien se ostenta como Comisionada Presidenta del **Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca,** contra el Poder Legislativo, su Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, el Poder Ejecutivo, el Secretario General de Gobierno y el Director del Periódico Oficial, todos de dicha entidad federativa, en la que impugna el Decreto número 2473, mediante el cual reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado

Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El doce de julio de dos mil veintiuno, María Antonieta Velásquez Chagoya, quien se ostentó como Comisionada Presidenta del **Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca,** promovió controversia constitucional por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. **En la demanda señaló como demandados, así como actos impugnados los que a continuación se precisan:**

Entidad, Poder u Órgano demandado:

• Comisión Permanente de Estudios Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

• Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

• Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

• Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca.

• Director del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.

Actos y omisión cuya invalidez se demanda:

• Decreto número 2473, mediante el cual reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno.

3. **Artículos constitucionales que se consideran vulnerados.** Artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, II, III, IV, VI y VIII, párrafos primero, segundo, séptimo y décimo, 14, 16, 116, párrafos primero y segundo, fracción VIII, 73, fracción XXIX-S y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; y 69 y 83 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

4. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente expuso en sus conceptos de invalidez lo siguiente:

Primero. Violación al debido procedimiento legislativo.

La promovente sostiene que el decreto 2473 por el que se reforma la denominación del apartado C, los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad, con fecha uno de junio del dos mil veintiuno, aprobado con fecha catorce de abril de dos mil veintiuno por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Oaxaca, se encuentra colmado de vicios en su proceso legislativo con base en lo siguiente:

1. Con fecha diecisiete de marzo de dos mil veinte, las y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario Morena, presentaron ante la Secretaria de Servicios Legislativos la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

2. En sesión ordinaria de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, celebrada el dieciocho de marzo de dos mil veinte, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones al segundo año de ejercicio legal constitucional, se aprobó turnar para estudio y dictamen correspondiente a la Comisión de Estudios Constitucionales.

3. Mediante oficio número LXIV/A.L./COM.PERM./3995/2020, el Secretario de Servicios Parlamentarios del Congreso del Estado de Oaxaca, remitió para

su estudio y dictamen correspondiente a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, presentada por las y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA.

4. En la séptima sesión ordinaria de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales de fecha veinte de mayo de dos mil veinte, se aprueba en positivo la reforma en comento estableciendo la integración del nuevo órgano con un total de siete comisionados, y del acta respectiva se desprende que la totalidad de las y los integrantes de la comisión votaron a favor, y estuvieron presentes en la sesión, sin embargo, el acta respectiva sólo está firmada por tres integrantes.

5. Con fecha diecinueve de agosto de dos mil veinte, se realizó la publicidad en primera lectura en la Gaceta Parlamentaria en el punto número 68.9 el dictamen de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales. a) Declaratoria de Publicidad en primera lectura del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto, las fracciones IV y V, de los párrafos segundo y tercero de la fracción VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

6. En la misma fecha diecinueve de agosto de dos mil veinte, la Diputada Elena Cuevas Hernández, Diputada integrante de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, presentó oficio ante el Secretario de Servicios Parlamentarios del Congreso del Estado de Oaxaca, por medio del cual retira su firma del dictamen de la Comisión señalando que se trataba del punto 67.9 el dictamen de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales. a) Declaratoria de Publicidad en primera lectura del Dictamen con Proyecto por el que se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto, las fracciones IV y V, de los párrafos segundo y tercero de la fracción VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, dictamen que fue retirado del orden del día de la sesión respectiva.

7. Con fecha treinta de septiembre de dos mil veinte, la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, presentó ante la Secretaría de Servicios Parlamenta-

rios para efectos de publicidad en primera lectura el dictamen de fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte, de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales. Marcado con el número 53.8 a) Declaratoria de Publicidad en primera lectura del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto, las fracciones IV y V, de los párrafos segundo y tercero de la fracción VIII, todos de apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Dictamen que aparece publicado con tres firmas correspondientes a la Diputada Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, Noé Doroteo Castillejos y Fabricio Emir Díaz Alcázar todos Diputados integrantes de la comisión dictaminadora.

8. Con fecha catorce de abril de dos mil veintiuno, la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, presentó ante la Secretaría de Servicios Parlamentarios para efectos de publicidad en segunda lectura el dictamen de fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte marcado con el número 64.5 de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales. a) Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto, las fracciones IV y V, de los párrafos segundo y tercero de la fracción VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, mismo que no fue dictaminado al interior de la Comisión ya que no se advierte sesión de la comisión para aprobar el referido dictamen.

9. Con fecha catorce de abril de dos mil veintiuno, la Diputada Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, quien fuera Presidenta de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales al momento de la firma del Dictamen de referencia, solicitó el retiro de su firma al dictamen, y por consiguiente el retiro del dictamen del orden del día en segunda lectura, solicitud a la cual no recayó acuerdo o manifestación alguna.

10. En la gaceta parlamentaria, se descargó la versión electrónica del dictamen puesto a discusión, sin embargo, en distintas horas y momentos, el dictamen fue modificado de la siguiente manera:

Dictamen en donde aparecen tres firmas de las y los integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales. (DIP. DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ, NOÉ DOROTEO CASTILLEJOS Y FABRIZIO EMIR DÍAZ ALCÁZAR).

Dictamen en donde aparecen cuatro firmas de las y los integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales (DIP. DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ, NOÉ DOROTEO CASTILLEJOS, FABRIZIO EMIR DÍAZ ALCÁZAR Y ELENA CUEVAS HERNÁNDEZ).

Dictamen en donde aparecen cinco firmas de las y los integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales. (DIP. DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ, NOÉ DOROTEO CASTILLEJOS, FABRIZIO EMIR DÍAZ ALCÁZAR, ELENA CUEVAS HERNÁNDEZ Y MARITZA ESCARLET VÁZQUEZ GUERRA).

Lo anterior, sin eliminarse, cancelarse o suprimir las firmas de la Diputada DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ, Presidenta de la Comisión Permanente de Estudios Constitucional, quien al momento de que el dictamen fue subido a primera lectura y de la votación en el Pleno, ya no fungía como presidenta de la comisión dictaminadora y pese a ello se continuó con su firma en el dictamen, aunado a que no obra constancia que acredite que la comisión sesionó para aprobar el dictamen de referencia y para el treinta de septiembre de dos veinte, fecha en que el dictamen fue inscrito a primera lectura tampoco fungía como presidenta la mencionada diputada.

Así señala que de la síntesis narrada con anterioridad, se desprende que no se cumplió debida y cabalmente el procedimiento legislativo a que se refieren los textos legales transcritos anteriormente y más aún, si analizamos y comparamos el acto reclamado consistente en el decreto 2473 por el que se reforma la denominación del apartado C, los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad, con fecha uno de junio del dos mil veintiuno, no coincide con el dictamen pasado para su discusión y aprobación en la sesión ordinaria celebrada el día catorce de abril de dos mil veintiuno y que se publicó en la Gaceta parlamentaria del Congreso del Estado de Oaxaca denominado "Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto, las fracciones IV y V, de los párrafos segundo y tercero de la fracción VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca"; sin embargo, el decreto publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno del

Estado de Oaxaca, con fecha uno de junio de dos mil veintiuno lo fue "decreto 2473 por el que se reforma la denominación del apartado C, los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca".

Refiere que no se puede considerar tal diferencia como un error ortográfico y de redacción a que se refiere el artículo 34 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, puesto que lo que fue propuesto, discutido y aprobado fueron lineamientos legales distintos, que, si bien existe similitud con el contenido de la reforma, atenta contra el principio rector de escrito derecho que rige al órgano legislativo.

Segundo. Omisión de una norma transitoria.

Considera que el Decreto impugnado es violatorio de los derechos fundamentales, al no establecer por parte del constituyente local permanente dentro de los preceptos de esa reforma, disposición alguna que determine las condiciones en las que debería transitar el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Refiere que se violan indirectamente derechos humanos reconocidos, por el impacto negativo de la reforma en el sistema normativo aplicable a nivel estatal en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, al extinguir jurídicamente al órgano responsable de garantizar la observancia del artículo 6o. de la Constitución General en el ámbito local, sin prever una continuidad institucional y procedimental por un plazo determinado ni la sustitución inmediata del ente o la subrogación en sus obligaciones, como alternativas de solución, afectando con ello tanto el ejercicio y protección de los derechos en la materia, como la continuación de los procedimientos iniciados.

Aduce que en el caso en particular se requería de establecer una norma de tránsito concreta y/o mecanismos específicos que determinaran la situación legal en que debía de quedar el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca ante las reformas aprobadas por el Congreso local permanente.

Afirma que lo anterior es así por el hecho de establecer en los transitorios primero y segundo lo siguiente:

"PRIMERO. El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"SEGUNDO. El Congreso del Estado emitirá la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto."

En este sentido, el Decreto combatido resulta insuficiente porque genera inseguridad jurídica en la continuidad del quehacer administrativo del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca.

Insiste en la necesidad de una norma transitoria específica que establezca la situación jurídica o el mecanismo mediante el cual debería de transitar de un organismo a otro, en salvaguarda del Instituto, porque con motivo de la reforma constitucional que se impugna, en ésta no se establece que únicamente se tiene como propósito cambiar la denominación del "Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales" a "Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca"; toda vez que se implementan otro tipo de cambios de entre los cuales se advierten, el aumento a la estructura orgánica del Instituto consistente en la adhesión en dos comisionados más al Consejo General, lo que con meridiana claridad afecta el presupuesto asignado al Instituto otorgado para el presente ejercicio fiscal y, el contexto hace llegar a la conclusión de decir que sólo se trata de un cambio de nombre es decir superficial y aparente, afectando de manera amplia, directa, real y jurídicamente relevante al instituto.

Advierte que la falta de estimación presupuestal de la reforma legislativa vulnera el principio del debido proceso en la expedición de leyes y/o reformas y más aún, conculca el desarrollo del ejercicio presupuestario para el pago de los salarios proyectados para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno del Instituto

de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, así entonces, los efectos deben de calificarse como ciertos e inmediatos, porque **si bien es cierto que la reforma aludida conserva la característica del nuevo órgano como autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica propia, con plena autonomía técnica, de gestión,** no menos cierto resulta ser que no se pronuncia sobre el ejercicio de su presupuesto en lo relativo a las percepciones personales tanto de los Comisionados como de los trabajadores, pues el legislador pretende que con el presupuesto asignado para este ejercicio se aumente la plantilla de Comisionados *per se* y la infraestructura de personal para ponerlas en funcionamiento, poniéndose en riesgo la estabilidad financiera del instituto.

Así considera, que no puede determinarse que el órgano que nace por conducto del Decreto impugnado sólo sustituye en nombre al actual instituto, pues resulta evidente que al nuevo Órgano se le asignan nuevas atribuciones y por otro lado su integración es de manera distinta al existente antes de la reforma, toda vez que en el vigente la integración del Consejo General es de tres comisionados con una temporalidad de cinco años en el cargo, a contrario sensu en el Órgano Garante de nueva creación se requiere de cinco comisionados.

Señala que otro de los datos objetivos se encuentra en el artículo segundo transitorio de la reforma impugnada porque en él, se le concede al Congreso del Estado la facultad para emitir una nueva "Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca", dentro del plazo de sesenta días naturales posterior a la publicación del Decreto de reforma constitucional.

Precisa que ese hecho patentiza la necesidad que había de establecer dentro del derecho transitorio las condiciones específicas en que debería de quedar el Instituto que en realidad se extingue, que sólo tenía personalidad jurídica propia, sino que derivado de su actuar en el mundo jurídico tiene personal a su cargo, por lo cual ante la incertidumbre que se genera con esa extinción, deja un vacío jurídico con respecto al periodo de sesenta días dentro del que se va a emitir una nueva Ley que regulará al Ente gubernamental ahora creado, periodo en el que el Estado de Oaxaca carecería de órgano garante y se materializará la violación de derechos fundamentales consagrados en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sostiene que tampoco se refirió acción alguna ni medida que deba ser tomada dejando una laguna legal, tanto para los comisionados y trabajadores del Instituto como para todos los gobernados, a partir del momento de la publicación y entrada en vigor del Decreto que se impugna, puesto que no refiere si los Comisionados integrantes del Consejo General del Instituto extinguido continuarán en funciones a partir de la publicación del mismo Decreto y hasta el cumplimiento de su periodo de designación, coartando sus responsabilidades como servidores públicos; así mismo, tampoco refiere cuál es el destino y tratamiento o pendiente de resolución a la entrada en vigor del Decreto, ya que no refiere si se continuará su sustanciación ante el organismo garante que establece el artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, creado en los términos del Decreto que se impugna por su deficiente creación legislativa, hasta en tanto se expidiese la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca y se integre de manera operativa el organismo garante que establece la citada reforma.

Refiere que el principio de progresividad se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, que la "regresividad" en la protección y garantía de derechos humanos, como lo constituye la publicación del decreto que se combate al no ser claro, pues no se dice nada respecto a los derechos adquiridos, como Comisionados integrantes del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca creado conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el Decreto 1690, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el once de marzo de dos mil dieciséis, por lo que ante dichas omisiones se deja a los integrantes de ese Instituto en estado de indefensión.

Manifiesta que en ningún momento fueron tomados en cuenta al momento de llevar a cabo el supuesto ilegal y deficiente proceso legislativo que dio como resultado el Decreto impugnado.

Aduce que es función de los artículos transitorios determinar lo relativo a la entrada en vigor de una constitución y la derogación de la anterior, de ahí que se sostenga que, con los cambios acaecidos dentro de dicho Decreto, se ponga en riesgo el derecho fundamental de acceso a la información.

Estima que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca es un órgano constitucional investido con autonomía presupuestal y de gestión, es decir, su creación y configuración se encuentran establecidas de manera directa en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y, por tanto, es un ente que cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, además de que es el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública de todas las personas, protege los datos personales y todas las demás funciones imparciales que coadyuven en el cumplimiento de las funciones de los poderes públicos y al desarrollo democrático el Estado, por lo que, las funciones inherentes al mismo requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Refiere que, en consecuencia, el Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, es el órgano garante de los derechos fundamentales de acceso a la información pública de los ciudadanos y su existencia consolida la democracia en el Estado, preponderando la transparencia del ejercicio de la administración pública y la rendición de cuentas.

Concluye que el derecho de acceso a la información y su vinculación con los derechos sociales y de libertad de petición a través de mecanismos normativos que den certeza jurídica, necesitan una esfera de protección, es decir, que el Estado garantice el claro y transparente acceso a la información y su vinculación con los derechos sociales y de libertad de petición a través de mecanismos normativos que den certeza jurídica, necesitan una esfera de protección, es decir, que el Estado garantice el claro y transparente acceso a la información al ciudadano.

Por ello, –aduce– que el ejercicio efectivo de esos derechos sólo es posible en la medida en que las personas cuenten con un Órgano Garante que proporcione información relevante y que haga posible un verdadero ejercicio de ese derecho, lo que en el caso particular no ocurre con la publicación del supra citado Decreto, y que por un lado desaparece al actual Órgano Garante sin prever una sustitución gradual y por el otro es omiso en establecer la forma como se deberán cumplir las obligaciones a su cargo hasta en tanto el nuevo órgano garante entre en funciones dejando de esa forma un vacío legal que coarta el derecho fundamental de acceso a la información pública, ante la ausencia de mecanismos confiables establecidos de manera expresa por el legislador.

Tercero. Violación al gasto público

Refiere que el Congreso del Estado a través de su Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, sin fundamento ni motivación alguna, impuso una carga económica al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca o el órgano que lo sustituya, lo que evidentemente constituye una invasión directa a su esfera de competencia constitucional.

Sostiene que en el caso concreto violó su autonomía presupuestaria, contenida en el artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, vulnerando con ello, los principios rectores de división de poderes, control del ejercicio del gasto público, así como de certeza jurídica y legalidad, en lo relativo a la conculcación de la autonomía de otros poderes públicos, toda vez que va en contra del interés patrimonial y las funciones que derivado de su ejercicio tiene a su cargo el Organismo Público Autónomo denominado Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, así como el Ejecutivo del Estado; el primero respecto de la tutela del derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6o. Constitucional y el segundo respecto a la facultad de la elaboración del presupuesto destinado a los entes del Estado; transgrediendo de igual forma las leyes y reglamentos bajo los cuales se enmarca el procedimiento específico para la aprobación de un decreto con impacto al gasto público.

Manifiesta que el primer párrafo del artículo 114, apartado C, de la Constitución Local, atiende a la creación del Órgano Garante de Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno, es decir, marca el origen de su nacimiento en la vida jurídica, y pese a su denominación actual como: el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, lo cierto es, que independientemente de cómo se haya optado por denominarle post creación, cualquier organismo explícitamente mencionado en las constituciones que no forman parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un Organismo Constitucional Autónomo.

Refiere que con la reforma a los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, de las fracciones VI y V, del párrafo segundo y tercero de la fracción VIII,

todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que materializó el Congreso Local, mediante la emisión del decreto se trastoca una de las esferas competenciales de éste adoptando como propia e irrogándose la capacidad de decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, atentando en consecuencia, contra el principio de autonomía del organismo público, por las siguientes razones:

a) El presupuesto se ejerce a través del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, para el desarrollo de sus funciones y su operatividad, es en primera instancia aprobado por el Congreso del Estado de Oaxaca, derivado de la presentación del presupuesto de egresos que queda a cargo del Ejecutivo del Estado.

b) Como resultado del proceso anterior, el presupuesto asignado y autorizado para el ejercicio de dos mil veintiuno al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, fue de $28´212, 990.00 (veintiocho millones doscientos doce mil novecientos noventa pesos 00/100 M.N.), del cual se ha ejercido un total de $14´399, 568.22 (catorce millones trescientos noventa y nueve mil quinientos sesenta y ocho pesos 22/100 M.N.), hasta el día en que se presenta este ocurso, quedando únicamente por ejercer un aproximado de $13´813,421.78 (trece millones ochocientos trece mil cuatrocientos veintiún pesos 78/100 M.N.).

c) Con la expedición de dicho decreto con el impacto al número de comisionados que integran el Instituto, tenemos que se hace uso de la facultad de decisión para el destino de un presupuesto aprobado para el ejercicio dos mil veintiuno, dado que el recurso para el pago de los dos nuevos comisionados necesariamente habrá de ser tomados del presupuesto aprobado, toda vez, existió una omisión y un vicio en el proceso legislativo de aprobación de la reforma de mérito para realizar una valoración del impacto presupuestario de la iniciativa, incumpliéndose con el deber de establecer la fuente de ingresos que permitirá atender con precisión el gasto para el pago de sus emolumentos y del personal a su cargo, en clara contravención a normas legales y reglamentarias y en perjuicio de los intereses patrimoniales del instituto.

La legislatura actual expide entonces un Decreto, sin que a la fecha exista una aprobación de la ampliación presupuestal del Instituto. De ahí la afirmación

de que con la eventual expedición y publicación del Decreto se ha materializado ya una invasión de poderes o competencias constitucionales, por cuanto a la aprobación y deliberación del ejercicio del presupuesto asignado para el ejercicio de dos ml veintiuno, toda vez que hecha la designación de los nuevos comisionados se generarán derechos a favor de éstos, quedando obligado legalmente el Instituto o el órgano que finalmente le sustituya a cubrir su pago, independientemente de si se observó o no la ampliación presupuestal.

Aunado a lo anterior aduce que, con la aprobación de la reforma al precepto impugnado, no sólo se irriga una atribución de un Órgano Constitucional Autónomo, sino que también se invade la esfera competencial de otro poder estatal con el mismo rango constitucional, en clara violación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que como hechos precisa prohíbe la fusión dos poderes en uno mismo.

Aduce que según lo dispuesto en los artículos 44 y 80, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es obligación del Gobernador presentar al Congreso a más tardar el diecisiete de noviembre de cada año, la iniciativa de la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, con el contenido y los anexos que determine la Ley reglamentaria.

Sostiene, es facultad del Congreso Local que en el primer periodo de sesiones se destine de preferencia la discusión y resolución de los presupuestos de Ingresos y Egresos del Estado de Oaxaca.

Señala que es claro que el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca tiene facultades para orientar el gasto público en los programas y proyectos que se contienen en la iniciativa del presupuesto de egresos, así también por conducto de la Secretaría de Finanzas del Estado, posee la facultad de realizar una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a consideración de la legislatura local, bajo lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala todo el proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del pleno de la legislatura local, deberá incluir en su dictamen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.

Por tanto, aduce, el Congreso Local se instaura como un órgano de revisión y aprobación, mientras que es facultad del Ejecutivo Estatal ser el responsable de realizar el dictamen presupuestal y presentarlo para tales fines, por lo que al expedir el constituyente el Decreto aludido sin contar con el presupuesto de egresos emanado del Ejecutivo ni prever alguna disposición transitoria en ese sentido, se irriga implícitamente una facultad de otro poder soberano, invadiendo así su esfera de poderes.

Refiere que la falta de legalidad en la emisión del multicitado decreto de reforma, por cuanto a la inobservancia de prever la fuente de ingresos que permita atender la presión del gasto respectivo que genera la designación de dos nuevos comisionados, conlleva un detrimento hacia los intereses colectivos, toda vez que por lógica elemental, se refiere que dicho recurso tendrá que ser asignado en el ejercicio presupuestal respectivo conforme al ingreso que se tiene del erario público, pudiendo afectar además, otras esferas y derechos humanos básicos, como son: el derecho a la seguridad y estabilidad del empleo, así como el derecho de acceso a la información, pues ese recurso tendrá que tomarse y redireccionarse de algún rubro en particular que actualmente se contempla en el instituto, como lo son las partidas para el pago de prestaciones de los trabajadores que laboran actualmente en éste, así como una disminución en la adquisición de materiales e insumos para la operatividad del mismo, poniendo en riesgo la ejecución del fin constitucional otorgado.

Señala que el decreto aludido tiene como efectos que se imponga a dos comisionados más que integren el Pleno del Instituto lo que se traduce en un incremento de tres a cinco comisionados, atentando contra los principios de legalidad y certeza contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que carece de formalidades del procedimiento que exige y reviste la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en lo relativo al proceso legislativo en términos de las consideraciones siguientes:

Así manifiesta, que el artículo 16 de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala que todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del pleno de la legislatura local deberá incluir en su dictamen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.

En ese sentido, aduce que se puede observar que el multicitado decreto no se contempló en su exposición de motivos y/o considerandos legales, la estimación del impacto presupuestal, vulnerando con ello el principio de certeza y seguridad jurídica consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular el artículo 16, ya que en el caso particular del Estado de Oaxaca, como parte del desarrollo del proceso legislativo, existe la exigencia marcada en la Constitución Local y en la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de contemplar el impacto presupuestario relativo a las reformas legislativas que se planteen ante el Congreso del Estado.

Así sostiene que del Decreto impugnado se observa que los legisladores fueron omisos en realizar un análisis de "estimación de impacto presupuestario, lo que vulnera directamente al funcionamiento del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca o el órgano que lo sustituya, ya que afecta el gasto programado y destinado al desarrollado de sus actividades, máxime que el presupuesto que ejerce para el año que corre fue proyectado en la implementación de gasto corriente y ordinario y para actividades de promoción y seguimiento de las funciones del mismo.

Insiste en que la incorporación de dos nuevos comisionados, implicaría un despliegue de infraestructura y recursos humanos, los cuales no fueron proyectados para la anualidad que corre, situación que se traduce en una eventual insolvencia económica, por consecuencia en una parálisis en el funcionamiento del citado instituto y con la conculcación directa a las y los ciudadanos de su derecho humano de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, consagrado en el artículo 6o. constitucional.

Precisa que la implementación del impacto presupuestario en las iniciativas de ley o de reforma que se sometan a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Oaxaca, permite incluir en su dictamen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto, por lo que al violar lo dispuesto en la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Poder Legislativo local genera una incertidumbre financiera y una conculcación directa al principio de certeza y seguridad jurídica, mismo que están obligados a observar los distintos poderes del Estado Mexicano en sus distintos órdenes de gobierno, toda vez que dicho principio reviste la posibilidad de acceder jurídica y realmente al ejercicio de los derechos humanos, que en el caso concreto se traduce en la posibilidad del

buen funcionamiento del Instituto en el Estado de Oaxaca, pues el bien que tutela es un derecho reconocido como un derecho fundamental por nuestra carta magna y como derecho humano por los tratados internacionales.

Aduce que en el caso concreto el Congreso del Estado de Oaxaca debió observar irrestrictamente todas las etapas del proceso legislativo tal y como están señaladas en su norma local, pues de lo contrario el acto deviene nulo al ser producto de un procedimiento viciado, cuya fundamentación y motivación como acto de autoridad carecen de las formalidades jurídicas requeridas, lo que se traduciría en un ejercicio discrecional de la facultad legislativa que prevé la constitución local y, con ello, en una violación sistemática que impactaría de forma negativa en el interés social y el derecho colectivo de las y los ciudadanos.

Manifiesta que el Decreto votado en el legislativo advierte diferentes inconvenientes que se hacen visibles desde el punto de vista presupuestario debido a que se afectan el ejercicio de un presupuesto vigente o bien la elaboración de presupuestos futuros. Cita que algunos, por ejemplo, no están relacionados con la planificación anual del gasto que existe en la entidad federativa, tanto del gobierno como sus dependencias y de los Órganos Constitucionales Autónomos y su contenido implicaría un incremento del gasto público el cual al no ser cuantificable de manera precisa deriva de una afectación al ejercicio presupuestal inmediato.

Asimismo, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha determinado en un criterio jurisprudencial emanado de una de sus sentencias, que las reformas de ley que derivan de los poderes legislativos de los Estados, deben de observar cómo imperativo de Ley, el principio de "motivación legislativa", situación que se traduce en la necesidad por parte de los órganos legislativos de establecer clara y precisamente el impacto que de dichas reformas tiene en la vida pública y el eventual beneficio y/o perjuicio de interés social. En dicho criterio adoptado por la Suprema Corte, se advierte que a la autoridad a la que hoy se acude debe de observar en determinados campos, como el económico y el de la organización administrativa del Estado, un control muy estricto sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos, pues en tal virtud se determina la afectación a un derecho humano y/o fundamental, como lo es el derecho a la información, en este caso.

Por otro lado, aduce que debe quedar establecido que el paquete presupuestal autorizado para un ejercicio fiscal de gobierno, en el que se comprenden

las finanzas públicas para el funcionamiento de los órganos de la administración central, desconcentrada y de los Órganos Constitucionales Autónomos, constriñe su aplicación y ejecución sobre el año fiscal comprendido, es decir, del mes de enero en que se ejercita al mes de diciembre en su término, cuya protección debe realizarse constitucionalmente del mes de noviembre al mes de diciembre del año directo anterior, de modo que, el hecho de pretender modificar las finanzas del Estado y plantear la aplicación de recursos que originalmente no fueron comprendidos en el paquete presupuestal autorizado y publicado en el periódico oficial, produce una clara afectación en la opresión y funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos del Estado, como en el presente caso lo es concretamente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca.

Concluye que la falta de estimación presupuestal de la reforma legislativa vulnera el principio del debido proceso en la expedición de leyes y/o reformas y más aún, conculca el desarrollo del ejercicio presupuestario proyectado para el año que corre en detrimento del funcionamiento del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, así como de la actora pues los efectos que deben de calificarse con cierto e inmediatos porque bien la reforma aludida conserva la característica del nuevo órgano como autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica propia, con plena autonomía técnica, de gestión, pero no sobre el ejercicio de su presupuesto, pues el legislador pretende que con el presupuesto asignado para este ejercicio, se aumente la plantilla de Comisionados *per se* de trabajadores e infraestructura para ponerlas en funcionamiento poniéndose en riesgo la estabilidad financiera del Instituto y además la estabilidad laboral de sus integrantes.

Cuarto. Violación al diseño constitucional del artículo 6o. constitucional

Sostiene que el Decreto impugnado viola el diseño constitucional de los órganos garantes estatales del cumplimiento de sus obligaciones, previsto en el artículo 6o. de la Constitución General, toda vez que dota al nuevo órgano garante de forma infundada de competencia para "garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno", lo cual incide negativamente en su funcionamiento especializado y en el desahogo de sus procedimientos, poniendo en inminente riesgo el cumplimiento de su finalidad constitucional.

Manifiesta que el fin último para el que fueron creados los órganos garantes en materia de transparencia fue el de tutelar el acceso a la información pública gubernamental garantizando así el derecho fundamental de acceso a la misma y no el de "garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno", por lo que se sostiene que se ha incurrido en un exceso por parte del Legislador al poner cargas violatorias del artículo 6o. constitucional en relación con los diversos 1, 3, 7, 16, 73, fracciones XXIX-S y T; 76, fracción XII; 89, fracción XIX; 116; y 122 de la Carta Magna de nuestro país.

Quinto. Incertidumbre e inseguridad jurídica por antinomia constitucional

Sostiene que existe una antinomia pues mientras el artículo 114 extingue al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el diverso 120 lo contempla como órgano garante e integrante del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca a través de su titular lo cual se demostrará más adelante, lo cual representa un problema de eficacia y de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico constitucional del Estado de Oaxaca.

En efecto, precisa que mientras el Decreto 2473 extingue al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, órgano garante como actualmente existe, el Decreto 2495 en su reforma al artículo 120 constitucional, lo contempla expresamente en la integración del "Comité Coordinador" del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca" a través de su titular, así es evidente la oposición de mandatos entre un artículo y otro del cuerpo constitucional.

Refiere que no debe pasar inadvertido que el apartado Transitorio del Decreto 2495, se ordena: "SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se oponga del presente Decreto".

En este sentido, señala que obedecer a tal mandato resulta evidentemente confuso, ya que la reforma tanto al artículo 114 como al 120 constitucionales, gozan de igual jerarquía dentro de la Constitución del Estado de Oaxaca.

Advierte que surge una falta de certidumbre y seguridad jurídica con respecto a la subsunción del nuevo artículo 114, a la reforma del diverso 120, en el

sentido de quedar abrogada dicha reforma por acción del mandato expreso transitorio SEGUNDO del Decreto 2495.

Insiste en que surge la incertidumbre e inseguridad jurídica respecto de si el nuevo apartado C del artículo 114 de la Constitución del Estado de Oaxaca habría sido derogado por el Decreto 2495 que reforma la fracción LXIX del artículo 59 así como fracciones I y II, el inciso e) de la fracción III y los párrafos segundo y tercero del artículo 120 de la misma Constitución, publicado el primero de junio de dos mil veintiuno, en cuanto que en la fracción I del artículo 120 establece que el Sistema Estatal de Combate a la Corrupción estará integrado, entre otros, por el titular del Instituto de Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, estableciéndose en el artículo SEGUNDO transitorio que se derogan todas las disposiciones legales de igual o menor jerarquía que se opongan a dicho decreto.

Aduce que esto es así porque al extinguirse el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, como actualmente existe y crearse el diverso Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, además con una estructura lógica diferente, se contrapone a lo mandatado por la reforma al artículo 120, en el sentido de que al ser un ente diverso, no se estipula que forme parte del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, ni que lo haga a través de la integración del Comité Coordinador por conducto de su titular, creando otro vacío más en la normatividad estatal en materia de transparencia, combate a la corrupción y acceso a la información pública gubernamental, por tanto, al obedecer el SEGUNDO Transitorio del Decreto 2495, quedaría abrogada la reforma del artículo 114 constitucional en su aparatado C, devolviendo el artículo 114 al estado en que se encontraba antes de la misma, esto necesariamente tendría que ser así, ya que hasta antes de la reforma se encontraría vigente el actual Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, generándose así la concordancia Constitucional que debe imperar en el sistema normativo y jurídico del Estado de Oaxaca.

Aunado a lo anterior señala que no debe pasar inadvertido que existe una antinomia entre el artículo 114, inciso C, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y el diverso 83 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, que crea

discordancia tanto para el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como para la ciudadanía Oaxaqueña, por violación al artículo 6o. constitucional por cuanto hace al derecho fundamental de acceso a la información.

Sexto. Ilegal publicación en el Extra Periódico Oficial

Impugna del Director del Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca la publicación que hizo del decreto número 2473 mediante el cual se reforma la denominación del apartado C, los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo, las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico Oficial de fecha uno de junio del año de dos mil veintiuno, esto como vicio propio, pues no cumple dicha publicación con los mandamientos y requisitos exigidos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en sus artículos 53, fracciones I y II, 58, 80 y 84.

Refiere que en la publicación de fecha martes de uno de junio de dos mil veintiuno, no se cumplimentó con las disposiciones constitucionales citadas, puesto que, si bien aparece después del nombre del titular del ejecutivo estatal, Mtro. Alejandro Ismael Murat Hinojosa.–Rúbrica– El Secretario General de Gobierno Ing. Francisco Javier García López.- Rúbrica; también lo es que este órgano oficial de publicación carece de fe pública para determinar jurídica y constitucionalmente que efectivamente aparece la firma tanto del Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca y del Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, acto que contraviene las disposiciones transcritas para culminar un debido proceso legislativo.

Aduce que el mismo artículo 84 de nuestra máxima Ley Estatal impone una sanción a la falta de firma del titular del ejecutivo o de los titulares de las dependencias involucradas en cada caso y esto es que no surte efecto legal alguno.

En conclusión, señala que se violan los derechos constitucionales por la inobservancia de los artículos 53, fracciones II y III, 58, 80, fracción IX y 84 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, relativos a la promulgación, refrendo y publicación inmediata del Decreto, en cuanto:

a) Se apartó de la forma solemne establecida en el artículo 58;

b) El decreto no firmado por los titulares de todas las dependencias involucradas, como prevé el artículo 84, que no hace distinción respecto de los decretos promulgatorios, por lo que ante la falta de este requisito de validez (refrendo) no puede surtir efectos legales de acuerdo con ese mismo numeral:

c) No se ordenó su publicación inmediata, y

d) No se satisficieron entonces los requisitos para la validez del Decreto, previstos en la referida norma constitucional.

Séptimo. Omisión de norma transitoria

En su séptimo concepto de invalidez la promovente insiste en que es violatorio de los derechos fundamentales de los trabajadores el decreto número 2473 emitido por la Sexagésimo Cuarta Legislatura, mediante el cual se reforma el apartado C, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo, fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, porque no se estableció por parte del constituyente local permanente dentro de los preceptos de esa reforma, disposición alguna que determine las condiciones en las que deberían de quedar los trabajadores actualmente adscritos al Instituto de Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Considera que en el caso en particular se requería establecer una norma de tránsito concreta específica que determinará la situación legal en que debía quedar la parte actora ante las reformas aprobadas por el Congreso Local permanente, ello, derivado de lo establecido en los transitorios primero y segundo.

Asegura que el Decreto combatido resulta insuficiente porque genera inseguridad jurídica en la estabilidad laboral de los integrantes del Instituto y con ello se compromete su funcionamiento, sin que se justifiquen los actos de molestia.

Se insiste en la necesidad de una norma de tránsito específica que estableciera la situación jurídica en la que se debería de quedar, porque con motivo de la reforma constitucional que se impugna, si bien es cierto, se establece que únicamente tiene como propósito cambiar la denominación del "Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales" a "Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca", sin embargo, la afirmación de que sólo se trata de un cambio de nombre es superficial y aparente.

Precisa, que un análisis objetivo conduce a determinar que el órgano que nace por conducto de Decreto impugnado sustituye al actual Instituto, afirmación que se sustenta en que al nuevo Órgano se le asignan nuevas atribuciones y por otro lado su integración es de manera distinta al existente antes de la reforma, toda vez que en el vigente la integración del Consejo General es de tres comisionados con una temporalidad de cinco años en el cargo, a contrario sensu en el Órgano Garante de nueva creación se requiere de cinco comisionados.

Refiere que otro de los datos objetivos lo encontramos en el artículo segundo transitorio de la reforma que se cuestiona, porque en él, se le concede al Congreso del Estado la facultad para emitir una nueva "Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca", dentro del plazo de sesenta días naturales posterior a la publicación del Decreto de reforma constitucional.

Señala que ese hecho patentiza la necesidad que había de establecer dentro del derecho transitorio las condiciones específicas en que deberían de quedar, atendiendo a que el Instituto que en realidad se extingue, no sólo tenía personalidad jurídica propia, sino que derivado de su actuar en el mundo jurídico tiene personal a su cargo, como lo son los quejosos, por la cual ante la incertidumbre que se genera con esa extinción y el plazo aquél en que se va a emitir una nueva Ley que regulará al Ente gubernamental ahora creado, se materializan en su agravio la violación de derechos fundamentales consagrados en los artículos 1o., 14, 16 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Manifiesta que la violación al primero de los preceptos se materializa en tanto que la reforma los discrimina en relación con los demás trabajadores del

Estado de Oaxaca, al ponerlos en una situación de desigualdad, toda vez que no les otorga certeza jurídica por cuanto hace a su estabilidad laboral.

Asegura que la violación al segundo y tercero de los dispositivos constitucionales invocados, se materializa porque se le priva de sus derechos sin que previamente hayan sido oídos y vencidos en juicio y sin que la causa legal del procedimiento esté fundada y motivada.

Refiere que la violación al último de los preceptos se materializa porque los actos de autoridad que reclama le afectan a su estabilidad laboral que tutela el artículo 123 constitucional.

Se duele que tampoco refirió acción alguna ni medida que deba ser tomada, dejando una laguna legal a partir del momento de la publicación y entrada en vigor del decreto que se impugna, puesto que no refiere si los trabajadores que integran el Instituto extinguido continuarán en funciones y cumpliendo sus responsabilidades como servidores públicos y cuál será el destino y tratamiento que se deberá dar a los asuntos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrara en vigor del Decreto, ya que no refiere si se continuará su substanciación ante el Instituto extinguido o se sustanciarán ante el organismo garate creado en los términos del Decreto que se impugna una vez que inicie funciones en términos de la nueva ley que se expida, generando con ello una parálisis indebida en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 6o. de la Constitución General, por su deficiente creación legislativa, hasta en tanto se expide la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca y se integre de manera operativa el organismo garante que establece la reforma al inciso C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Señala que no debe soslayarse que ante el vacío legal que se crea en el momento de la publicación del decreto, deben imperar en todo momento los principios pro persona, en el sentido de elegir qué norma aplicar a un determinado caso, ya que deberá elegir la que más le favorezca a la persona, en este caso los trabajadores del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, y de esta manera, dar certidumbre

jurídica a los trabajadores sobre su derechohabiencia y su responsabilidad como servidores públicos.

Considera que el Decreto impugnado viola el principio de progresividad al no ser claro y dejarlo en estado de indefensión.

Manifiesta que el derecho constitucional transitorio no obstante que trata de materias más generales, que afectan al interés colectivo que en caso particular se erige en el cuerpo de trabajadores del Instituto y que tienen que ver con el sistema normativo fundamental, está muy lejos de poseer la complejidad y multiplicidad de matices que se encuentran en el derecho transitorio ordinario. En aquel, por disposición de una autoridad soberana, se desconocen derechos adquiridos, se establecen excepciones al principio de no retroactividad, se crean o suprimen instituciones.

Al respecto, señala que las normas transitorias ordinarias no pueden llegar a ninguno de esos extremos, por lo que el legislador debe ser muy cuidadoso en redactar tales principios y en determinar los momentos en que surtirán sus efectos, esto deberá suceder de manera oportuna en los artículos transitorios, los cuales en el caso en particular del decreto combatido no sucede y da lugar a una provisión defectuosa e ineficaz de regulación legislativa.

Aunado a ello aduce que se violan las garantías de legalidad y debido proceso el legislativo al realizar precariamente su trabajo, que al emitir el Decreto que por esta vía se combate omite en perjuicio de los particulares señalar en los artículos transitorios cual será el destino de la derechohabiencia de los trabajadores, es decir, omite aclarar que pasara con sus sueldos, prestaciones y reconocimiento de antigüedad en el trabajo.

Sostiene que en ningún momento fueron tomados en cuenta al momento de llevar a cabo el ilegal y deficiente proceso legislativo que dio como resultado el Decreto que vulnera sus derechos humanos, los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, puesto que en su parte transitoria no se contempló por el legislador si se transferían al organismo público autónomo creado o que pasaría con ellos, dejándolos en el limbo

legal, violando así sus más elementales derechos humanos como son el derecho a la estabilidad en el trabajo, es función de los artículos transitorios al determinar lo relativo a la entrada en vigor de una constitución y la derogación de la anterior.

En ese sentido, insiste en que con la publicación del Decreto impugnado se desaparece por un lado al actual Órgano Garante, sin especificar el destino de los trabajadores y la protección de la derechohabiencia y por el otro es omiso de igual manera en establecer la forma en que los mismos deberán cumplir con sus obligaciones como servidores públicos hasta en tanto el nuevo órgano garante entre en funciones dejando un vacío legal que no sólo afecta a la parte actora, sino también el derecho fundamental de acceso a la información pública mediante mecanismos confiables.

5. **Admisión y trámite.** El Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de trece de julio de dos mil veintiuno, ordenó formar y registrar el expediente bajo el número 91/2021, y lo turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por conexidad con la acción de inconstitucionalidad 102/2021.

6. Por auto de fecha catorce de julio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta, admitió a trámite la demanda con reserva de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar sentencia, se previno a la parte actora para que señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, asimismo, se determinó que no ha lugar a proveer de conformidad su solicitud de recibir notificaciones a través del correo electrónico.

7. En otro orden de ideas, se tuvo como demandados a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca; esta última autoridad en cuanto al refrendo del Decreto impugnado, sin perjuicio de lo que pueda decidirse en definitiva al dictarse sentencia respecto de la legitimación pasiva de la mencionada autoridad; más no así a la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales ni al Director del Periódico Oficial de la entidad, ya que se trata de un órgano y dependencia subordinadas,

respectivamente, a los poderes mencionados, los cuales deben comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en este asunto, se ordenó el emplazamiento de los demandados para que presentaran su contestación y que al hacerlo señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, apercibido que, de lo contrario, las subsecuentes se harían por lista hasta en tanto cumplan con lo indicado y además, se le requirió al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

8. Además, se requirió al Poder Ejecutivo de la entidad para que enviara un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se haya publicado el decreto controvertido en este medio de control constitucional, bajo apercibimiento de multa.

9. Aunado a lo anterior, en dicho auto se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de manifestar lo que a su representación conviniera.

10. Finalmente, en cuanto a la solicitud de suspensión formulada por el promovente, se ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.

11. **Contestación de la demanda de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca.** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dos de septiembre de dos mil veintiuno, el Subsecretario Jurídico y Asuntos Religiosos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, dio contestación a la demanda entablada en su contra.

12. Por acuerdo de tres de septiembre siguiente, el Ministro instructor tuvo a la citada demandada, dando contestación de la demanda y con copia simple de la misma se ordenó dar vista al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca, a la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de manifestar lo que a su representación conviniera.

13. En su contestación, dicha Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca hizo valer lo siguiente:

• Manifestó que es cierto el acto únicamente respecto del refrendo a la promulgación del Decreto 2473 impugnado, en virtud de que se tienen atribuciones para ello, en términos de los artículos 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 34, fracciones XIX y XLII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 9, fracción XII, del Reglamento Interno de la propia Secretaría.

• Respecto del capítulo de hechos que precisó el actor, señaló que por lo que atañe a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 ni los afirma ni los niega por no ser actos propios de esa Secretaría.

• Finalmente precisó que el refrendo que esa Secretaría realizó al Decreto 2473, fue en base a las atribuciones conferidas por los artículos 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 34, fracciones XIX y XLII, del Reglamento Interno de la propia Secretaría, situación que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que solicitó el sobreseimiento de la controversia en términos de los artículos 19, fracción VIII, y 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el ocho de septiembre de dos mil veintiuno y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, Fredie Delfín Avendaño quien se ostentó como Presidente de la Junta de Coordinación del Congreso del Estado de Oaxaca, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad.

15. Por acuerdo de veintisiete de septiembre siguiente, el Ministro instructor tuvo al mencionado Congreso del Estado, dando contestación de la demanda, se le tuvo dando cumplimiento al requerimiento de catorce de julio de dos mil veintiuno, al remitir copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y con copia simple de la contestación de demanda se ordenó dar

vista al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca, a la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de manifestar lo que a su representación conviniera.

16. En su contestación de demanda el citado Poder Legislativo hizo valer lo siguiente:

• Sostuvo que se actualiza la causa de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de advertirse un caso de litispendencia, al existir un diverso juicio de amparo indirecto 687/2021, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca, pendiente de resolver, en el cual resulta quejosa la Comisionada Presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, representante legal de la actora en la presente controversia.

• Aduce que de igual manera se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, al no ser la vía idónea para impugnar una norma general como la reforma del artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, toda vez que la citada disposición legal regula aspectos relacionados con el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, por tanto en su caso el organismo promovente debió recurrir la reforma referida mediante acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo que establece el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Así, señala que resulta manifiesta y notoria la improcedencia de la controversia constitucional con arreglo a lo dispuesto por el artículo 19, fracciones III y VIII, en relación con el diverso 1o., de la Ley Reglamentaria de la Materia, y el 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que solicita el sobreseimiento en la controversia.

• Por lo que se refiere al párrafo de la demanda en la que se indica la norma general cuya invalidez se reclama, sostiene que es cierto que su representado

emitió el Decreto número 2473 impugnado, no obstante, lo que no es cierto es que la citada reforma contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• En relación con el párrafo en el que se menciona como preceptos del parámetro de regularidad constitucional que se estiman violados, señala que no es cierto.

• Respecto al párrafo que el promovente denomina hechos, sostiene que es cierto lo que manifiesta la actora en los párrafos 1, 2, y 3; que por lo que respecto a los manifestado en el párrafo 4, 5, y 6, suponiendo sin conceder que sea cierto lo que manifiesta la actora en dichos párrafos, no trasciende a la validez del Decreto 2473.

• Precisa que en lo que refiere la promovente en los párrafos 7 y 8, no es cierto que exista dictamen emitido por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, firmado por tres diputados integrantes de la referida Comisión Permanente. Lo cierto es que la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales emitió dictamen de fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte, firmado por la totalidad de los diputados integrantes (5 diputados), lo que se acredita con la copia certificada del dictamen citado que se adjunta.

• Manifiesta, que en relación a lo precisado por la actora en los párrafos 9 y 10, expone que, suponiendo sin conceder, que sea cierto lo que indica, dichos eventos no trascienden a la validez del Decreto 2473, tomando en cuenta que lo cierto es que el antecedente legislativo del decreto en cita lo constituye principalmente el dictamen de fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte que como ya se precisó fue firmado por los cinco diputados integrantes de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales.

• Refiere que, respecto al párrafo de conceptos de invalidez formulados por la promovente que tienen como fin combatir supuestos vicios que infundadamente refiere la actora por lo que hace al proceso legislativo que dio origen al Decreto que se impugna, suponiendo sin conceder que no se hayan verificado diversos formalismo en dicho proceso, lo anterior no trascienda a la validez del Decreto número 2473, al haberse aprobado por mayoría calificada consistente

en veintiocho votos a favor, lo que se acredita con la documental inherente a la copia certificada del acta de sesión ordinaria de fecha catorce de abril de dos mil veintiuno, parte relativa a la aprobación del referido Decreto.

• Por otra parte, manifiesta que la reforma al artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se emite en consonancia con lo que determina el numeral 6o. constitucional, en virtud que con la citada reforma se garantizan ampliamente los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales de los habitantes de Oaxaca, tomando en cuenta que con la creación de un nuevo órgano Garante de Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno, resulta incuestionable que se responde a las exigencias de la sociedad garantizando el derecho humano amplio relacionado con el acceso a la información, protección de datos personales y debida observancia de las normas de buen gobierno, lo anterior es así, de conformidad a la finalidad de la iniciativa que dio origen a la reforma referida, como se advierte del texto relativo a la exposición de motivos.

• Considera que asiste al Congreso de Estado de Oaxaca la libertad configurativa legislativa, para realizar la reforma del artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de conformidad a lo que dispone el diverso 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Además, precisa que su representado al expedir la reforma referida cumple con el parámetro de motivación reforzada, como se desprende de la lectura integral del Dictamen emitido por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales de fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte.

17. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el once de septiembre de dos mil veintiuno y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, José Octavio Tinajero Zenil quien se ostentó como Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la entidad.

18. Por acuerdo de cinco de octubre siguiente, el Ministro instructor tuvo al citado Poder Ejecutivo del Estado, dando contestación de la demanda, se le tuvo dando cumplimiento al requerimiento de catorce de julio de dos mil veintiuno, al remitir el ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en que se publicó el decreto impugnado y con copia simple de la misma se ordenó dar vista al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca, a la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de manifestar lo que a su representación conviniera.

19. Asimismo, se señaló fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

20. En su contestación, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca hizo valer lo siguiente:

• Considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley de Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Aduce que una controversia constitucional resulta improcedente cuando los actos reclamados no existan, es decir, cuando no tengan consecuencias jurídicas en los términos planteados por el promovente; así aduce que se actualiza dicha causal de improcedencia, en razón de que, como se acredita con la documental que para tal efecto exhibe, los actos reclamados al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, contrario a lo manifestado por la parte actora reviste el carácter de constitucionales, lo cual se corrobora con el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

• Aunado a ello considera que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la actora promovió demanda de amparo contra el proceso legislativo, respecto de la emisión del Decreto 2473, mediante el cual se reforma la denominación del apartado C; los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C, del

artículo 114, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Oaxaca, el cual culminó con la promulgación y publicación de dicho Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el día primero de junio de dos mil veintiuno.

• Manifiesta que el juicio de amparo promovido por la parte actora fue radicado en el Juzgado Primero de Distrito del Décimo Tercer Circuito con residencia en San Bartolo Coyotepec, Estado de Oaxaca, bajo el número 687/2021, en el cual se señaló como autoridades responsables a la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de quienes se reclaman de manera medular la discusión, aprobación y expedición el Decreto en cuestión por la citada legislatura; la promulgación y envío para su publicación en el Periódico Oficial, por parte del Gobernador del Estado de Oaxaca; así como su aplicación, efectos y todas sus consecuencias, existiendo identidad de partes, de normas generales o actos y de conceptos de invalidez.

• Por lo que hace a los conceptos de invalidez, manifestó que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, cumplió con el mandato constitucional al promulgar y publicar el Decreto 2473, mediante el cual se reforma la denominación del apartado C; los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el día uno de junio de dos mil veintiuno, lo anterior, acorde a lo establecido en los artículos 52, 53, fracción II y 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por lo que contrario a lo manifestado por la parte actora los actos reclamados están revestidos de constitucionalidad.

21. **Opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

22. **Amicus curiae.** El veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, Juan Carlos Pérez Góngora, en su carácter de representante legal de MEXICOJUSTO.

ORG, A.C., presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un escrito de *amicus curiae* en el que solicitó que fuera considerada una opinión consultiva que adjunta y que aduce influirá positivamente en la resolución de la presente controversia.

23. **Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento, el seis de diciembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

24. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente al Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución.

CONSIDERANDOS

I. COMPETENCIA

25. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo previsto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal;[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

[1] "**Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

[2] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"....
"**k)** Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

Federación,[3] en relación con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Instituto actor, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca, en la que se hace necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

26. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,[4] procede ahora determinar los actos impugnados respecto de los que versa la impugnación en la presente controversia constitucional.

27. De la lectura integral de la demanda se advierte que el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca impugna el siguiente acto:

· Decreto número 2473, mediante el cual reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno.

28. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar el contenido de las normas impugnadas:

"DECRETO NÚMERO 2473, MEDIANTE EL CUAL REFORMA LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA

[3] "**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;"
[4] "**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; ... ."

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL EXTRA PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, DE FECHA PRIMERO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO.
"DECRETO No. 2473

"LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.

"DECRETA:

"'ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma la denominación del apartado C; los párrafos primer, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo y; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para quedar como sigue:

"'**Artículo 114.-...**
"'A ...
"'B ...
"'C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**, TRANSPARENCIA,** PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES **Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.**

"'El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, **Transparencia,** Protección de Datos Personales **y Buen Gobierno** del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, **independiente,** imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable **de salvaguardar el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio** de los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales **y garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno,** en los términos que establezca la ley.

"'Sesionará colegiadamente y públicamente, se regirá por los principios de certeza, legalidad, **independencia,** imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, **buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.**

"'Su pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y **cuatro** Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine (sic) las leyes en la materia. **La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.**
"'...

"'**Sus integrantes,** no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Sólo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, **observando en todo momento el principio de austeridad.**

"'El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:

"'I. a la III.

"'IV. Remitir, para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.
"'V. Las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado podrá interponer recurso de revisión ante el Poder Judicial del Estado en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad estatal y nacional conforme a la ley.

"'VI. y VII. ...

"'VIII. Las demás que señale; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.

"'El Órgano Garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La Ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.

"'El Órgano Garante coordinará sus acciones con el Órgano Garante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

"'...'

"Transitorios

"PRIMERO.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"SEGUNDO.—El Congreso del Estado emitirá la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto."

29. Por otra parte, es preciso señalar que no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el Instituto promovente impugnó el Decreto número 2473, mediante el cual reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C, del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno.

30. No obstante, posterior a la presentación de la demanda, mediante Decreto Número 2736, publicado el veintitrés de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, se adicionó una fracción VII, recorriéndose las fracciones subsecuentes del párrafo sexto del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ahí que las fracciones impugnadas quedaron de la siguiente manera:

Decreto número 2473, mediante el cual reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno.	**Decreto Número 2736, publicado el veintitrés de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca**
"**Artículo 114.** "… "C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS	"**Artículo 114.** "… "C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS

PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA	PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales y garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno, en los términos que establezca la ley.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales y garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno, en los términos que establezca la ley.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Sesionará colegiadamente y públicamente, se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Sesionará colegiadamente y públicamente, se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Su pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Su pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo

cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine (sic) las leyes en la materia. La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.

"El nombramiento podrá ser objetado por el Gobernador del Estado, en un plazo de diez días hábiles. Si el Gobernador no objetare el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado, la persona nombrada por el Congreso del Estado.

(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021)
"Sus integrantes, no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Sólo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, observando en todo momento el principio de austeridad.

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 1 DE JUNIO DE 2021)
"El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:

"I. Conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos del Estado,

cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine (sic) las leyes en la materia. La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.

"El nombramiento podrá ser objetado por el Gobernador del Estado, en un plazo de diez días hábiles. Si el Gobernador no objetare el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado, la persona nombrada por el Congreso del Estado.

(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021)
"Sus integrantes, no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Sólo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, observando en todo momento el principio de austeridad.

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 1 DE JUNIO DE 2021)
"El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:

"I. Conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos del Estado,

partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como, de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito estatal;	partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como, de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito estatal;
"II. Emitir criterios generales y lineamientos para la salvaguarda de los derechos consagrados en el artículo 3 de esta Constitución, de conformidad con la ley en la materia;	"II. Emitir criterios generales y lineamientos para la salvaguarda de los derechos consagrados en el artículo 3 de esta Constitución, de conformidad con la ley en la materia;
"III. Conocer, instruir y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se presenten contra las autoridades que nieguen o restrinjan el acceso a la información pública;	"III. Conocer, instruir y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se presenten contra las autoridades que nieguen o restrinjan el acceso a la información pública;
(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "IV. Remitir, para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.	(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "IV. Remitir, para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.
(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "V. Las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado podrá interponer recurso de revisión ante el Poder Judicial del Estado en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad estatal y nacional conforme a la ley.	(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "V. Las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado podrá interponer recurso de revisión ante el Poder Judicial del Estado en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad estatal y nacional conforme a la ley.
"VI. Promover entre los servidores públicos y la población en general la cultura de la transparencia y el acceso a la información, y	"VI. Promover entre los servidores públicos y la población en general la cultura de la transparencia y el acceso a la información, y

"SIN CORRELATIVO	**(ADICIONADA, P.O. 23 DE OCTUBRE DE 2021)** "**VII. Preservar e incentivar las prácticas de transparencia comunitaria.**
(ADICIONADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017) "VII. Ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.	(ADICIONADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017) "VIII. Ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.
(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "**VIII. Las demás que señale; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.**	(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "**IX. Las demás que señale; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.**
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La Ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La Ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante coordinará sus acciones con el Órgano Garante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante coordinará sus acciones con el Órgano Garante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado

de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. "La Ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el órgano garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. "Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones."	de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. "La Ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el órgano garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. "Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones."

31. Como se desprende del cuadro anterior, con el Decreto publicado con posterioridad al Decreto hoy impugnado, las normas impugnadas no sufrieron cambio de sentido normativo, únicamente se modificó el número de la fracción VIII, por el número de fracción IX con el que se identifica, ello al haberse adicionado una fracción, por lo que, debe tenerse como impugnada esta última.

III. OPORTUNIDAD

32. Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

33. El artículo 21, fracción II,[5] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la interposición de la demanda, será, 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.

[5] "**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 ... ."

34. En el caso, el Decreto número 2473, mediante el cual se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C, del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, fue publicado en el Extra Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno, y por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el **miércoles dos de junio de dos mil veintiuno** y concluyó el **martes trece de julio de esa misma anualidad;** de dicho plazo deben descontarse los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de junio, así como tres, cuatro, diez y once de julio, todos de dos mil veintiuno, por tratarse de sábados y domingos.

35. Si la demanda de controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el lunes doce de julio de dos mil veintiuno,** se concluye que su presentación fue **oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

36. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

"**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

" ...

"k).- Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ... ."

37. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"**I.-** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; … ."

"**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.

"… ."

38. De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un órgano constitucional autónomo de una entidad federativa y los Poderes Ejecutivo o Legislativo de esa entidad federativa, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

39. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Maria Antonieta Velásquez Chagoya, Comisionada Presidenta del entonces Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca, carácter que acreditó con la copia certificada del nombramiento de fecha uno de septiembre de dos mil dieciocho.

40. Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca, emitió un acuerdo ACDO/CG/IAIP/053/2021, correspondiente a la sesión extraordinaria de trabajo de seis de julio de mil veintiuno, donde, instruye al representante legal

de dicho Instituto para la presentación del escrito de la demanda de controversia constitucional, relativa a la impugnación del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en particular, en su artículo 114, apartado C, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; y las fracciones IV, V y VIII, publicadas en el Extra Periódico Oficial, el uno de junio de dos mil veintiuno, ante esta Suprema Corte.

41. Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y en términos de los artículos 87, fracción II, inciso h) y 93, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca[6] **se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria,** para promover a nombre del entonces Instituto Local, órgano que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso k), constitucional. Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

42. A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la presente controversia, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

43. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, tienen legitimación pasiva, pues conforme a los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105

[6] "**Artículo 87.** El Instituto, además de las atribuciones a que se refiere el artículo 42 de la Ley General, en el ámbito de su competencia, ejercerá a través de su Consejo General, las facultades siguientes:
"...
"**II.** En materia normativa:
"...
"**h)** Promover controversias y acciones constitucionales locales en la materia, y ... ."
"**Artículo 93.** La Presidencia del Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:
"**I.** Representar legalmente al instituto ante cualquier entidad pública o privada; ... ."

de la Constitución Federal,[7] serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

44. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca,** dio contestación a la demanda, José Octavio Tinajero Zenil, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, en su carácter de representante legal, que acredita con la copia certificada del nombramiento de quince de junio de dos mil diecisiete, expedida a su favor por Alejandro Ismael Murat Hinojosa, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

45. Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Oaxaca, en los artículos 79, fracción V, 80, fracción IX y 98 Bis vigente al momento de la presentación de la demanda, disponía:

"**Artículo 79.** Son facultades del gobernador:

"…

"**V.** Nombrar y remover en los términos del artículo 88 de esta Constitución a las o los titulares de la (sic) Secretarías, de la **Consejería Jurídica** y a las y los servidores públicos del Gobierno del Estado, cuyas designaciones o destituciones no estén determinadas de otro modo por esta Constitución y las leyes que de ella deriven; dicha designación deberá garantizar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares; y, si ello no fuere posible porque el número de nombramientos a expedir sea impar, será lo más cercano al equilibrio numérico, aplicando el principio de alternancia.

[7] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"**II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; ... ."
"**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. ... ."

"En la integración de los órganos autónomos se observara el mismo principio.

"... ."

"**Artículo 80.** Son obligaciones de la gobernadora o el gobernador:

"...

"**IX.** Promulgar sin demora, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, decretos y acuerdos de la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ... ."

"**Artículo 98 Bis.** La función de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, **ejerciendo la representación jurídica** del Estado, **del Titular del Poder Ejecutivo** y de la Gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al Gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley."

46. El artículo 49, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, establece que:

"**Artículo 49.** La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del Titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al Gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"**I.** Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la Gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

"Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el Gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"...

"**VI.** Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte; ... ."

47. En consecuencia, José Octavio Tinajero Zenil **tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca** en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

48. Por su parte, en representación del **Poder Legislativo del Estado de Oaxaca,** dio contestación a la demanda el Diputado Fredie Delfín Avedaño, en su carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Oaxaca, carácter que acredita con el Acta de Sesión Ordinaria, celebrada el siete de abril de dos mil veintiuno, en la que protestó el cargo como Presidente de la Junta de Coordinación Política.

49. Aunado a que el artículo 49, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca[8] prevé que corresponde a la Junta de Coordinación Jurídica Política representar legalmente al Congreso del Estado, así se reconoce que el Poder Legislativo cuenta con legitimación pasiva para comparecer en la presente controversia.

[8] "**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; ... ."

50. Por otra parte, comparece Juan Enrique Lira Vásquez, Subsecretario Jurídico y Asuntos Religiosos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, en su carácter de representante legal de la **Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca,** personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento expedido de uno de enero de dos mil veintiuno. Su facultad de representación encuentra sustento en los artículos 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,[9] y 47, fracción I, del Reglamento Interno de esa Secretaría.[10]

51. La citada Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, cuenta con legitimación pasiva para comparecer en la presente controversia, pues, en el caso conforme al artículo 34, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder del Ejecutivo del Estado,[11] le corresponde a la mencionada Secretaría refrendar con su firma las leyes o decretos enviados para su promulgación y publicación por el Congreso del Estado, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que expide el Gobernador del Estado y aquellas que deban de regir en la entidad y establezca la normatividad aplicable en la materia, remitiéndolos inmediatamente a la consejería jurídica del gobierno del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

52. En efecto, tal como se concluyó por el Tribunal Pleno al resolver la Controversia constitucional 195/2020, en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil

[9] "**Artículo 85.** Para auxiliar en sus funciones a los Secretarios y sustituirlos en sus faltas temporales, habrá en cada Dependencia los Subsecretarios que determinen (sic) la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo."
[10] "**Artículo 47.** La Subsecretaría Jurídica y Asuntos Religiosos contará con una Subsecretaría o Subsecretaría o Subsecretario, quien dependerá directamente de la Secretaría o Secretario y tendrá las siguientes facultades:
"**I.** Representar legalmente a la Secretaria o Secretario y realizar la defensa jurídica de la Secretaria en todo juicio, proceso o procedimiento en que sea parte o ante cualquier autoridad; ... ."
[11] "**Artículo 34.** A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
" ...
"**XXVIII.** Refrendar con su firma las leyes o decretos enviados para su promulgación y publicación por el Congreso del Estado, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que expide el Gobernador del Estado y aquellas que deban de regir en la entidad y establezca la normatividad aplicable en la materia, remitiéndolos inmediatamente a la consejería jurídica del gobierno del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; ... ."

veintiuno,[12] no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, pues si el refrendo de los decretos por parte de un Secretario de Estado reviste autonomía, debe concluirse que constituye un medio de control y, por lo tanto, se actualiza el supuesto de legitimación pasiva.[13]

53. Por ende, debe tenerse por demandada a la Secretaría General de Gobierno, dado que tiene injerencia en el proceso legislativo, al encontrarse invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder sobre la conformidad constitucional de sus actos.

54. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia Tesis: P./J. 104/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR."[14]

---

[12] Resuelta bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, aprobada por unanimidad de diez votos de los las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

[13] Al respecto, véase, por analogía, el criterio desarrollado en la controversia constitucional 5/2001 y contenido en la tesis P./J. 109/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104 y registro 188738.

[14] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, Octubre de 2004, página 1817, de texto siguiente: "Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18,

55. En consecuencia, las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

56. Tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca sostienen que se actualiza la causa de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[15] en virtud de advertirse un caso de litispendencia, al existir un diverso juicio de amparo indirecto 687/2021, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca, pendiente de resolver, en el cual resulta quejosa la Comisionada Presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, representante legal de la actora en la presente controversia.

57. La causa de improcedencia planteada tiene como requisito por regla general, que reunidas las circunstancias de identidad ahí previstas relacionadas con las partes, las normas generales, actos o omisiones impugnados sean materia de una controversia aún pendiente de resolver.

31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el Secretario General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II 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, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del Gobernador del Estado y su publicación."

[15] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"**III.** Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; ... ."

58. Dicha causal pretende evitar que se emitan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, pues no es posible que en una diversa se examine el mismo acto.

59. Ahora bien, en el caso, este Tribunal Pleno advierte que la promoción de un diverso juicio de amparo no puede dar lugar a considerar actualizada la causa de improcedencia de litispendencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, respecto de una controversia constitucional, pues se trata de un medio de control constitucional de diversa naturaleza.

60. En efecto, para que se actualice un caso de litispendencia, debe existir un medio de control de la misma naturaleza, que verse sobre la misma norma o acto y en el que intervengan las mismas partes.

61. En ese tenor, deviene infundada la causa de improcedencia planteada, en virtud de que no se actualiza en el caso la figura de litispendencia que refiere la parte demandada.

62. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca sostiene que la presente controversia resulta improcedente al no ser la vía idónea para impugnar una norma general como la reforma del artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, toda vez que la citada disposición legal regula aspectos relacionados con el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales por tanto, en su caso, el organismo promovente debió recurrir la reforma referida mediante acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo que establece el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. Señala que resulta manifiesta y notoria la improcedencia de la controversia constitucional con arreglo a lo dispuesto por el artículo 19, fracciones III y VIII, en relación con el diverso 1o., de la Ley Reglamentaria de la Materia, y el 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, solicita el sobreseimiento en la controversia.

64. Dicha causal resulta infundada, pues contrario a lo que sostiene el Poder Legislativo Estatal, sí es procedente la presente controversia constitucional

al ser promovida en contra de la constitucionalidad de una **norma** general, ello de conformidad con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales,** actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"**k)** Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ... ."

65. En efecto, en la presente controversia constitucional el Instituto actor señala como norma reclamada el artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ello al estimar que la misma resulta violatoria entre otros principios constitucionales, del de autonomía, de ahí, que debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo estatal.

66. Por su parte, el Poder Ejecutivo sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley de Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

67. Aduce que una controversia constitucional resulta improcedente cuando los actos reclamados no existan, es decir, cuando no tengan consecuencias jurídicas en los términos planteados por el promovente; por lo que se actualiza dicha causal de improcedencia, en razón de que, como se acredita con la documental que para tal efecto exhibe, los actos reclamados al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, contrario a lo manifestado por la parte actora **revisten el carácter de constitucionales,** lo cual se corrobora con el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

68. Deben desestimarse tales argumentos de improcedencia, dado que la constatación de una afectación en la esfera de sus atribuciones, es un aspecto que atañe al fondo y no a la improcedencia de la controversia constitucional a examen. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, que a continuación se invoca: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[16]

69. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas deben ser claras e inobjetables, 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.

70. Por su parte, la Secretaría General de Gobierno de Oaxaca sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el refrendo que esa Secretaría realizó al Decreto 2473, fue en base a las atribuciones conferidas por los artículos 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 34, fracciones XIX y XLII, del Reglamento Interno de la propia Secretaría, situación que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

71. De igual manera, este Tribunal Pleno estima que la causal planteada debe desestimarse, pues si en su planteamiento afirma que el refrendo no violentó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que ello involucra una argumentación relacionada con el fondo del asunto.

[16] Tesis: P./J. 92/99, Registro digital: 193266, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, de texto siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, 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."

72. Dado que no se advierte la actualización de diversas causales de improcedencia o razones que conlleven al sobreseimiento de la presente controversia constitucional, se procede al estudio del fondo del asunto.

73. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el Instituto promovente impugnó el Decreto número 2473, mediante el cual reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el periódico oficial 'Extra' del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno.

74. No obstante, posterior a la presentación de la demanda, mediante Decreto Número 2736, publicado el veintitrés de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, se adicionó una fracción VII, recorriéndose las fracciones subsecuentes del sexto párrafo del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ahí que las fracciones impugnadas quedaron de la siguiente manera:

Decreto número 2473, mediante el cual reforma los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el periódico oficial "Extra" del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno.	**Decreto Número 2736, publicado el veintitrés de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.**
"**Artículo 114.** "… "C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA	"**Artículo 114.** "… "C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.

(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales y garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno, en los términos que establezca la ley.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales y garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno, en los términos que establezca la ley.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Sesionará colegiadamente y públicamente, se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Sesionará colegiadamente y públicamente, se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Su pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine (sic) las leyes en la materia. La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Su pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine (sic) las leyes en la materia. La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.

"El nombramiento podrá ser objetado por el Gobernador del Estado, en un plazo de diez días hábiles. Si el Gobernador no objetare el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado, la persona nombrada por el Congreso del Estado.	"El nombramiento podrá ser objetado por el Gobernador del Estado, en un plazo de diez días hábiles. Si el Gobernador no objetare el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado, la persona nombrada por el Congreso del Estado.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Sus integrantes, no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Sólo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, observando en todo momento el principio de austeridad.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "Sus integrantes, no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Sólo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, observando en todo momento el principio de austeridad.
(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:	(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:
"I. Conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como, de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito estatal;	"I. Conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como, de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito estatal;
"II. Emitir criterios generales y lineamientos para la salvaguarda de los derechos	"II. Emitir criterios generales y lineamientos para la salvaguarda de los derechos

consagrados en el artículo 3 de esta Constitución, de conformidad con la ley en la materia;	consagrados en el artículo 3 de esta Constitución, de conformidad con la ley en la materia;
"III. Conocer, instruir y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se presenten contra las autoridades que nieguen o restrinjan el acceso a la información pública;	"III. Conocer, instruir y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se presenten contra las autoridades que nieguen o restrinjan el acceso a la información pública;
(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "IV. Remitir, para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.	(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "IV. Remitir, para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.
(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "V. Las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado podrá interponer recurso de revisión ante el Poder Judicial del Estado en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad estatal y nacional conforme a la ley.	(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "V. Las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado podrá interponer recurso de revisión ante el Poder Judicial del Estado en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad estatal y nacional conforme a la ley.
"VI. Promover entre los servidores públicos y la población en general la cultura de la transparencia y el acceso a la información, y	"VI. Promover entre los servidores públicos y la población en general la cultura de la transparencia y el acceso a la información, y
"SIN CORRELATIVO	(ADICIONADA, P.O. 23 DE OCTUBRE DE 2021) "VII. Preservar e incentivar las prácticas de transparencia comunitaria.
(ADICIONADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017) "VII. Ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.	(ADICIONADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017) "VIII. Ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.

(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "**VIII. Las demás que señale; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.**	(REFORMADA, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "**IX. Las demás que señale; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.**
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La Ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La Ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.
(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante coordinará sus acciones con el Órgano Garante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.	(REFORMADO, P.O. 1 DE JUNIO DE 2021) "El Órgano Garante coordinará sus acciones con el Órgano Garante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.
"La Ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el órgano garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.	"La Ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el órgano garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.
"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones."	"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones."

75. Como se desprende del cuadro anterior, con el Decreto publicado con posterioridad al Decreto hoy impugnado, las normas impugnadas, no sufrieron cambio de sentido normativo, únicamente se modificó el número de la fracción VIII, por el número de fracción IX con el que se identifica, ello al haberse adicionado una fracción, por lo que, no han cesado sus efectos y en nada cambia el estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

76. Por cuestión metodológica los conceptos de invalidez serán examinados atendiendo al siguiente orden temático:

TEMA I. VIOLACIONES AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO IMPUGNADO.

I.I. Publicación en la Gaceta Parlamentaria de dos dictámenes con un número de firmas distinto.

I.II. El Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, carece de fe pública para verificar las firmas.

I.III. Ilegal promulgación del Decreto impugnado.

I.IV. El Decreto impugnado no fue firmado por los titulares de las dependencias involucradas.

I.V. No se ordenó su publicación inmediata.

TEMA II. ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO POR EL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, EN PARTICULAR, EN SU ARTÍCULO 114, APARTADO C, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, PUBLICADAS EN EL EXTRA PERIÓDICO OFICIAL, EL UNO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO.

II.I. Parámetros a los que debe sujetarse las entidades federativas en la creación de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

II.II. Omisión de establecer un régimen transitorio.

II.III. Violación al gasto público.

II.IV. Violación al diseño constitucional del artículo 6o. Constitucional.

II.V. Incertidumbre e inseguridad jurídica por antinomia.

TEMA I. VIOLACIONES AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO IMPUGNADO.

77. En primer orden serán examinados los argumentos planteados por el Instituto promovente, relacionados con irregularidades en el proceso legislativo que dio lugar al Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en particular, en su artículo 114, apartado C, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo y; las fracciones IV, V y VIII, publicadas en el Extra Periódico Oficial, el uno de junio de dos mil veintiuno.

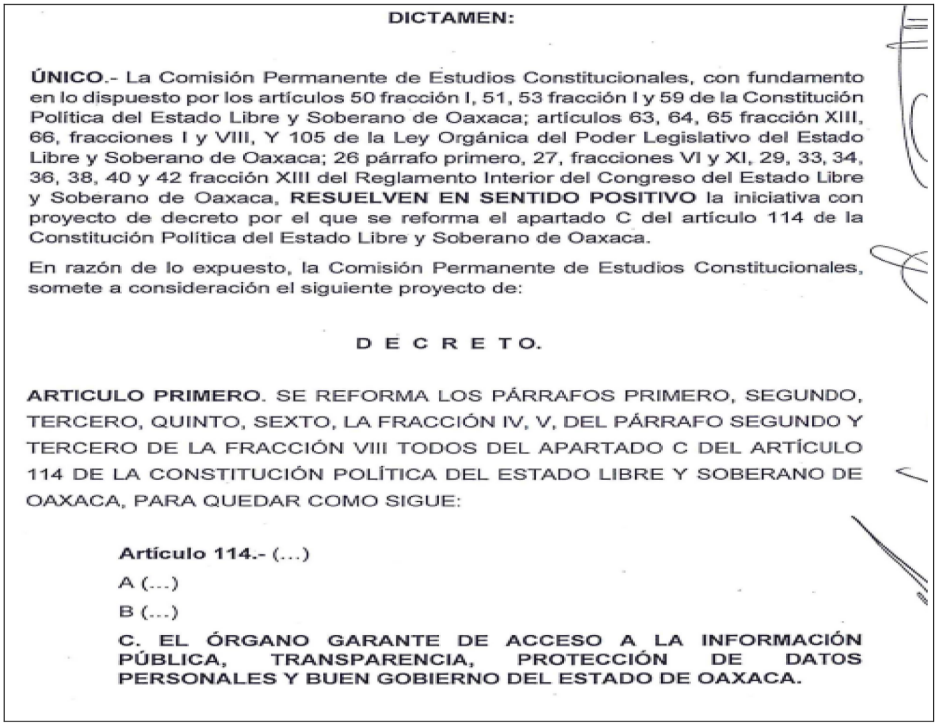
I.I. Publicación en la Gaceta Parlamentaria de dos dictámenes con un número de firmas distinto

78. El Instituto promovente manifiesta que se publicaron en la Gaceta Parlamentaria dos dictámenes con un número de firmas distinto: el primero, publicado para efectos de la primera lectura el treinta de septiembre de dos mil veinte, con tres firmas y el segundo, publicado para efectos de publicidad de la segunda lectura de catorce de abril de dos mil veintiuno, con cinco firmas.

79. Además, sostiene que posteriormente sin haber subsanado ese requisito esencial, el dictamen o los dictámenes se sometieron a votación sin que los diputados tuvieran la certeza de cuál era el documento correcto y los fundamentos para considerarlo por tal carácter. Incluso, aduce que, durante la votación, la Diputada María de Jesús Mendoza Sánchez se manifestó en el sentido de que existía un error en los dictámenes porque no sabía cuál era el documento aprobado, por lo que se abstendría de votar para no violar el procedimiento legislativo. No obstante, dicha manifestación, la votación continuó.

80. Este Tribunal Constitucional considera que no asiste razón a la promovente, pues si bien para demostrar que con fecha treinta de septiembre de dos mil veinte, se publicó en la Gaceta Parlamentaria, el dictamen aprobatorio relativo a la reforma del artículo 114, apartado c), para efectos de la primera lectura, con únicamente con tres firmas de los integrantes de la comisión dictaminadora, cita la página de *internet*: *https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/gaceta/20200930a/53_8_1.pdf*, al remitirse a la misma no permite su acceso.

81. En cambio, de la página de la Gaceta Parlamentaria de la sesión ordinaria de fecha treinta de septiembre de dos mil veinte, publicada en la página de *internet*: *https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs64.congresooaxaca.gob.mx/gaceta/20200930a/53_8_2.pdf*, se desprende el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales en Primera lectura de fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte, firmado por todos los integrantes de la citada Comisión Permanente, como se advierte de lo siguiente:



DICTAMEN:

ÚNICO.- La Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, 51, 53 fracción I y 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; artículos 63, 64, 65 fracción XIII, 66, fracciones I y VIII, Y 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 26 párrafo primero, 27, fracciones VI y XI, 29, 33, 34, 36, 38, 40 y 42 fracción XIII del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, **RESUELVEN EN SENTIDO POSITIVO** la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En razón de lo expuesto, la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, somete a consideración el siguiente proyecto de:

D E C R E T O.

ARTICULO PRIMERO. SE REFORMA LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, LA FRACCIÓN IV, V, DEL PÁRRAFO SEGUNDO Y TERCERO DE LA FRACCIÓN VIII TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 114.- (...)

A (...)

B (...)

C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.

El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, **independiente,** imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de **salvaguardar el ejercicio** de los derechos de acceso a la información pública, **a la** protección de datos personales y **garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno**, en los términos que establezca la ley.

Sesionará colegiadamente y públicamente, se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, **buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.**

Su Pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y **cuatro** Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine las leyes en la materia. **La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.**

(...)

Sus integrantes, no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Sólo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, **observando en todo momento el principio de austeridad.**

El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:

I.- a III. (...)

IV. **Remitir,** para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

V. Las resoluciones del **Órgano Garante** son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

(...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. Las demás que señale; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la** Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.

El **Órgano Garante** tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. **La ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.**

El **Órgano Garante** coordinará sus acciones con el Órgano Garante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

(...)

(...)

D) (...)

COMISIÓN PERMANENTE DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso del Estado emitirá la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto.

Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, San Raymundo Jalpan, Centro, Oaxaca, a 22 de Septiembre de 2020.

COMISIÓN PERMANENTE DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ
DIPUTADA PRESIDENTA

MARITZA ESCARLET VÁSQUEZ GUERRA
DIPUTADA INTEGRANTE

NOÉ DOROTEO CASTILLEJOS
DIPUTADO INTEGRANTE

COMISIÓN PERMANENTE DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

FABRIZIO EMIR DÍAZ ALCÁZAR
DIPUTADO INTEGRANTE

ELENA CUEVAS HERNÁNDEZ
DIPUTADA INTEGRANTE



82. Asimismo, de la página de la Gaceta Parlamentaria de la sesión ordinaria de fecha catorce de abril de dos mil veintiuno: *https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs64.congresooaxaca.gob.mx/gaceta/20210414b/65_5_4.pdf*, se desprende el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales en Segunda lectura de fecha catorce de abril de dos mil veintiuno, firmado por todos los integrantes de la citada Comisión Permanente, siendo el mismo dictamen que el publicado en la Gaceta Parlamentaria de la sesión ordinaria de fecha treinta de septiembre de dos mil veinte.

83. Cabe señalar, que no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que como lo refiere el promovente en su demanda, con fecha diecisiete de marzo de dos mil veinte, las y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, presentaron ante la Secretaría de Servicios Legislativos la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual con fecha veinte de mayo de dos mil veinte, en la séptima sesión ordinaria de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, se aprobó en positivo el dictamen relativo a la iniciativa presentada y que del acta se desprende que todas las y los integrantes votaron a favor.

84. Enseguida, con fecha diecinueve de agosto de dos mil veinte, se realizó la publicidad en primera lectura en la Gaceta Parlamentaria en el punto número 68.9 del dictamen emitido por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, sin embargo, efectivamente como lo afirma el instituto promovente, en esa misma fecha la Diputada Elena Cuevas Hernández, Diputada integrante de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales, presentó oficio ante el Secretario de Servicios Parlamentarios del Congreso del Estado de Oaxaca, por medio del cual pidió el retiro de su firma del dictamen, en atención a ello, el dictamen que fue retirado del orden del día de dicha sesión.

85. Con posterioridad, la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales –con fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte–, **aprobó un nuevo dictamen firmado por todos (cinco) los integrantes de la citada Comisión Permanente,** relativo a la reforma del artículo 114, apartado c), en la cual se agregan nuevos argumentos, dicho documento fue entregado a la Secretaría de Servicios Parlamentarios el veintinueve de septiembre siguiente para efectos de la primera lectura,

tal como se advierte de la página de la Gaceta Parlamentaria de la sesión ordinaria de fecha treinta de septiembre de dos mil veinte, publicada en la página de *internet*: *https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs64.congresooaxaca.gob.mx/gaceta/20200930a/53_8_2.pdf*, asimismo, dicho dictamen fue publicado para segunda lectura, tal como se advierte de la página de la Gaceta Parlamentaria de la sesión ordinaria de fecha catorce de abril de dos mil veintiuno: *https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs64.congresooaxaca.gob.mx/gaceta/20210414b/65_5_4.pdf*, el cual como se acreditó, fue votado y aprobado por el Congreso del Estado por mayoría de veintiocho votos.

86. En ese orden de ideas, es de concluir que el retiro de la firma de la Diputada Elena Cuevas Hernández, Diputada integrante de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales no puede servir para demostrar la invalidez del Decreto impugnado, pues el dictamen respecto del cual la mencionada Diputada retiró su firma fue modificado y es anterior al que dio origen al Decreto hoy impugnado.

I.II. El Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, carece de fé pública para verificar las firmas

87. Por otra parte, en su sexto concepto de invalidez el Instituto actor sostiene que fue ilegal la publicación en el Extra Periódico Oficial, cómo se hizo del decreto número 2473, mediante el cual se reforma la denominación del apartado C, los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo, las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, pues aduce que dicha publicación no cumple con los mandamientos y requisitos exigidos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en sus artículos 53, fracciones I y II, 58, 80 y 84.

88. Refiere que en la publicación de fecha martes uno de junio de dos mil veintiuno, no se dio cumplimiento con las disposiciones constitucionales citadas, puesto que, si bien aparece después del nombre del titular del Ejecutivo Estatal, Mtro. Alejandro Ismael Murat Hinojosa.–Rúbrica– El Secretario General de Gobierno Ing. Francisco Javier García López.- Rúbrica; también lo es que éste carece de fe pública para determinar jurídica y constitucionalmente

que efectivamente aparece la firma tanto del Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca como la suya.

89. Lo anterior resulta **infundado,** pues contrario a lo que señala el Instituto actor, el Secretario de Gobierno actúo de conformidad con lo previsto en los artículos 53, fracción I[17] y 58, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, así como a los diversos 34, fracciones XIX y XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y 9, fracción XII, del Reglamento Interno de la Secretaria General de Gobierno, de ahí que no se actualiza el vicio que le atribuye el Instituto promovente.

90. En efecto, el artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca,[18] establece la forma en que deberá ser promulgado por el Ejecutivo todo proyecto aprobado, y entre los elementos que establece, se encuentra que la promulgación debe de contener el siguiente: "***(Fecha y firma del Gobernador, del Secretario General de Gobierno)***".

91. Por su parte, el artículo 34, fracciones I, XIX y XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca prevé:

"**Artículo 34.** A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"…

[17] "**Artículo 53.** En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes:
"**I.** El estudio, dictaminación, discusión y aprobación de una iniciativa se realizará conforme a esta Constitución y la normatividad del Congreso; ... ."

[18] "**Artículo 58.** Todo proyecto que sea aprobado definitivamente será promulgado por el Ejecutivo en la siguiente forma:
"N.N. Gobernador (aquí el carácter que tenga, si es constitucional, interino, etc.) del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a sus habitantes, hace saber:
"Que la Legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:
"La (aquí el número ordinal que le corresponda) Legislatura del Estado, decreta:
"(Aquí el texto de la ley o decreto).
"Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla.- (Fecha y firma del Presidente y Secretarios).
"Por tanto, mando que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.
"**(Fecha y firma** del Gobernador, **del Secretario General de Gobierno).**"

"**I.** Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones que emita el Gobernador del Estado, así como atender los asuntos que le encomiende;

"...

"**XIX. Certificar todo tipo de documentos, así como, dar legalidad a todos los actos relativos al despacho de los asuntos del Ejecutivo;**

"...

"**XXVIII. Refrendar con su firma las leyes o decretos enviados para su promulgación y publicación por el Congreso del Estado, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que expide el Gobernador del Estado y aquellas que deban de regir en la entidad y establezca la normatividad aplicable en la materia, remitiéndolos inmediatamente a la consejería jurídica del gobierno del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;** ... ."

92. Asimismo, el artículo 9, fracción XII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, establece:

"**Artículo 9.** La Secretaría contará con una Secretaria o Secretario, quien dependerá directamente del Titular del Ejecutivo y tendrá las siguientes facultades:

" ...

"**XII. Refrendar con su firma los actos relativos al·despacho de los asuntos del Titular del Ejecutivo del Estado,** de conformidad con lo previsto en la Constitución Política y demás ordenamientos legales aplicables; así como certificar todo tipo de documentos relacionados con la Administración Pública Estatal Centralizada y Paraestatal, que encuentre en el archivo de la Secretaría.

"... ."

93. De lo anterior se advierte, que conforme a los ordenamientos en cita, entre las facultades del Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca

se encuentran la de firmar los decretos que promulgue el Ejecutivo Estatal; que a dicho Secretario le corresponde cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones que emita el Gobernador del Estado, así como atender los asuntos que le encomiende; y **certificar todo tipo de documentos, así como, dar legalidad a todos los actos relativos al despacho de los asuntos del Ejecutivo,** de ahí que, lo procedente es desestimar el planteamiento del Instituto actor.

I.III. Ilegal promulgación del Decreto impugnado

94. Por otra parte, la actora aduce que el Decreto impugnado se apartó de la forma solemne establecida en el artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

95. Lo anterior resulta **infundado** en atención a lo siguiente:

96. El artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca establece lo siguiente:

"**Artículo 58.** Todo proyecto que sea aprobado definitivamente será promulgado por el Ejecutivo en la siguiente forma:

"N.N. Gobernador (aquí el carácter que tenga, si es constitucional, interino, etc.) del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a sus habitantes, hace saber:

"Que la Legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

"La (aquí el número ordinal que le corresponda) Legislatura del Estado, decreta:

" (Aquí el texto de la ley o decreto).

"Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla.- (Fecha y firma del Presidente y Secretarios).

"Por tanto, mando que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

" (Fecha y firma del Gobernador, del Secretario General de Gobierno)."

97. En el caso, la promulgación del Decreto se hizo de la siguiente manera:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA CASA DE LA CULTURA JURÍDICA OAXACA
07 JUN 2021
RECIBIDO
COMPILACIÓN DE LEYES

EXTRA
PERIODICO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

Registrado como artículo de segunda clase de fecha 23 de diciembre del año 1921

TOMO CIII | OAXACA DE JUÁREZ, OAX., JUNIO 1 DEL AÑO 2021. | EXTRA

GOBIERNO DEL ESTADO
PODER LEGISLATIVO

SUMARIO

LXIV LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

DECRETO NÚM. 2473.-MEDIANTE EL CUAL REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL APARTADO C; LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO; LAS FRACCIONES IV, V Y VIII, TODOS DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.....**PAG. 2**

DECRETO NÚM. 2495.-MEDIANTE EL CUAL REFORMA LA FRACCIÓN LXIX DEL ARTÍCULO 59; ASÍ COMO LAS FRACCIONES I Y II, EL INCISO e) DE LA FRACCIÓN III, Y LOS PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.....**PAG. 3**

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

MTRO. ALEJANDRO ISMAEL MURAT HINOJOSA, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, A SUS HABITANTES HACE SABER:

QUE LA LEGISLATURA DEL ESTADO, HA TENIDO A BIEN, APROBAR LO SIGUIENTE:

DECRETO No. 2473

LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

D E C R E T A:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma la denominación del apartado C; los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para quedar como sigue:

Artículo 114.- ...

A. ...

B. ...

C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.

El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales y garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno, en los términos que establezca la ley.

Sesionará colegiadamente y públicamente; se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.

Su pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso de Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine las leyes en la materia. La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.

...

Sus integrantes, no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Solo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, observando en todo momento el principio de austeridad.

El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:

I. a la III. ...

IV. Remitir, para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

V. Las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado podrá interponer recurso de revisión ante el Poder Judicial del Estado en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad estatal y nacional conforme a la ley.

VI. y VII. ...

VIII. Las demás que señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.

El Órgano Garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará

los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La Ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.

El Órgano Garante coordinará sus acciones con el Órgano Gerante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

....

....

D. ...

TRANSITORIOS:

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. El Congreso del Estado emitirá la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto.

Dado en el Recinto Legislativo del H. Congreso del Estado, San Raymundo Jalpan, Centro, Oaxaca, a 14 de abril de 2021.- **Dip. Karina Espino Carmona**, Vicepresidenta.- **Dip. Rocío Machuca Rojas**, Secretaria.- **Dip. Saúl Cruz Jiménez**, Secretario.- **Dip. Maritza Escarlet Vásquez Guerra**, Secretaria.- Rúbricas.

Por lo tanto, mando que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio de Gobierno, Centro, Oax., a 22 de abril de 2021. EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO. **Mtro. Alejandro Ismael Murat Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, **Ing. Francisco Javier García López**.- Rúbrica.

98. De lo anterior se advierte, que contrario a lo señalado por el Instituto actor, la promulgación del Decreto impugnado se efectúo correctamente, cumpliendo en su integridad lo dispuesto el artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

I.IV. El Decreto impugnado no fue firmado por los titulares de las dependencias involucradas

99. El promovente sostiene que una vez remitido el dictamen aprobado al Gobernador del Estado, se actualizó el vicio formal consistente en que el decreto no fue firmado por los titulares de las dependencias involucradas. Sustenta su afirmación en lo dispuesto por el artículo 84 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

100. Dicho argumento es **infundado** pues en el caso concreto la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformó el apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, fue presentada por las y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena y la misma fue firmada por la mayoría del citado grupo parlamentario.

101. Ahora bien, una vez aprobado de manera definitiva el proyecto, efectivamente, fue remitido el Decreto al Ejecutivo del Estado para los efectos de su promulgación y publicación.

102. Al respecto, de autos se desprende que el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, cumplió debidamente con el mandato constitucional de promulgar y publicar el Decreto 2473, pues el mismo fue rubricado tanto por el citado titular del Ejecutivo del Estado, como por el Secretario General de Gobierno, ello en debido cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 52, 53, fracciones I y II, y, 58, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, así como a los diversos 34, fracciones XIX y XXVIII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y 9, fracción XII, del Reglamento Interno de la Secretaria General de Gobierno, de ahí que no se actualiza el vicio que le atribuye el Instituto promovente.

103. Con fundamento en lo anterior, lo procedente es declarar infundado el argumento analizado.

I.V. No se ordenó su publicación inmediata

104. El promovente se duele que la publicación del Decreto impugnado se realizó más de veintisiete días hábiles después, contados a partir de la fecha de promulgación.

105. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que dicho argumento resulta **infundado** en atención a lo siguiente:

106. De conformidad con el artículo 53, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, aprobado un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones, debe publicarlo inmediatamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

107. En el caso, el Decreto impugnado fue publicado el **uno de junio de dos mil veintiuno,** esto es, al día veintiocho siguiente a la fecha de su promulgación, la cual tuvo verificativo el veintidós de abril de dos mil veintiuno.

108. No obstante, dicha razón no da lugar a declarar la invalidez de la norma impugnada.

109. Sobre el particular destaca que en la acción de inconstitucionalidad 31/2019, se hizo referencia a la línea jurisprudencial relativa a que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de suerte tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad.

110. De igual forma este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo planteadas en una acción de inconstitucionalidad tienen poder invalidante por afectar el principio de representación legislativa y de libre discusión de las normas, contenidos en la Constitución Federal, es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como objetivo determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Esos estándares se enumeran a continuación:

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.

111. De lo anterior se sigue la ineludible referencia a la calidad democrática de la decisión final en un procedimiento legislativo, es decir, que la Constitución Federal impone ciertos requisitos para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional, es de suma importancia la forma en que son creadas o reformadas, de ahí el peso de las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, pues finalmente aseguran el cumplimiento de los principios democráticos, por virtud de los cuales:

1. Se permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y,

2. Se da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.

112. En otras palabras, la calidad democrática de la decisión final en el Congreso, no sólo depende de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.

113. Así tomando en consideración los parámetros antes precisados, este Tribunal concluye que la publicación del Decreto veintiocho días después no da lugar a la

invalidez del mismo, ello al no haber impedido ni la participación de las fuerzas políticas, ni el conocimiento del decreto impugnado, ni la impugnación del mismo.

114. Derivado de lo anterior, lo procedente es declarar infundados los argumentos analizados.

TEMA II. ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO POR EL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, EN PARTICULAR, EN SU ARTÍCULO 114, APARTADO C, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO Y; LAS FRACCIONES IV Y VIII (HOY FRACCIÓN IX), PUBLICADAS EN EL EXTRA PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO, EL UNO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO

II.I. Parámetros a los que debe sujetarse las entidades federativas en la creación de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados

115. En relación con la creación de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en las entidades federativas, en sesión de ocho de julio de dos mil veintiuno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 127/2020,[19] en la cual se retomaron los parámetros aprobados en la acción de inconstitucionalidad 74/2018,[20] el Pleno concluyó que de

[19] Fallada 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 con precisiones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parámetros a los que deben sujetarse las entidades federativas, en la creación de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados", consistente en retomar los parámetros aprobados en la acción de inconstitucionalidad 74/2018. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

[20] Fallada en sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

los artículos 6o. y 116, fracción VIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se obtienen los parámetros a los que las entidades federativas deben sujetarse en la creación de los órganos garantes, a saber:

1) Para el ejercicio del derecho a la información, tanto la Federación como los Estados en el ámbito de sus competencias deben observarse los principios y bases que establezca la Constitución Federal.

2) Deben contar con un organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

3) La conformación numérica de los integrantes del órgano garante local, debe corresponder con un número impar y estos se denominarán Comisionados.

4) La intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los integrantes del órgano garante.

5) Previamente al nombramiento debe realizarse una amplia consulta a la sociedad.

6) La duración del encargo de los comisionados no será mayor a siete años.

7) Debe procurarse la equidad de género entre los integrantes.

116. La reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Federal en virtud del cual se reformaron, entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII a su artículo 6 a fin de establecer, entre otras cosas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que cuyo objetivo fuera homogeneizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país y armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos en el párrafo segundo del artículo

6o. constitucional, pues el establecimiento de parámetros iguales para todos los niveles de gobierno permite contar con una base sólida a fin de que el derecho de que se trata sea igual para todos.

117. En los trabajos legislativos que dieron lugar a dicha reforma, se estableció que, en congruencia con el sistema federal adoptado por nuestro país, dicha ley general establece los estándares mínimos y los procedimientos en la materia a fin de asegurar que en todo el país la protección de los derechos en comento y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual dará certeza a los gobernados en cuanto a los requisitos para la integración de los órganos garantes, los criterios de clasificación y reserva de información, los procedimientos, plazos, entre otros.

118. Además, se precisó que, atendiendo a sus circunstancias, condiciones y realidades específicas, corresponderá a las legislaturas de cada entidad federativa adaptar, perfeccionar o, aún más, mejorar o ampliar los mínimos establecidos en la ley general de mérito y con ello contribuir a un derecho que cumpla las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder a la complejidad de nuestro país, de modo que se pueda cumplir un doble objetivo, por un lado, tener bases compartidas sobre la comprensión, características y requisitos del ejercicio del derecho de acceso a la información pero, por otro lado, respetar el sistema federal reconociendo ámbitos de regulación propios de cada entidad federativa.

119. Así, en cumplimiento a esa reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince.

120. Al igual que el Poder Reformador de la Constitución, en la exposición de motivos, el legislador federal indicó que su emisión "*busca tener el ordenamiento legal que pueda distribuir competencias en las entidades federativas a efecto de que los Congresos Locales se encuentren en posibilidad de emitir sus propios ordenamientos legales relacionados con el acceso a la infor-*

mación pública, utilizando como mínimo los principios, bases y procedimientos establecidos en dicha ley general".

121. También se indicó que dicho instrumento normativo permite uniformar, homologar, estandarizar o armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública permitiendo, a la vez, que los distintos órdenes de gobierno precisen o incluso los amplíen de manera que atiendan las condiciones específicas aplicables a sus realidades.

122. Por último, en el apartado relativo a la coexistencia de leyes el legislador federal indicó que legislar en materia del derecho de acceso a la información no constituye una facultad exclusiva de la Federación, sino una atribución concurrente entre los niveles de gobierno federal y estatal, y que se identifica a partir de la emisión de un instrumento normativo general o ley marco.

123. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes[21] que entre las finalidades de la reforma constitucional en comento se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país

[21] Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2016, fallada el nueve de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas conclusiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte introductoria. En la acción de inconstitucionalidad 37/2016, fallada el seis de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por distintas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar infundado el primer concepto de invalidez. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Así como en la acción de inconstitucionalidad 127/2020, fallada el ocho de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases del derecho de transparencia y acceso a la información a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

124. El Poder Reformador de la Constitución estimó que esta unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrolle las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el texto constitucional, sin que tal circunstancia infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, en la inteligencia de que esto último sea de acuerdo a su ámbito de competencia y, sobre todo, sin contravenir los mínimos establecidos tanto por la Constitución Federal como por la mencionada ley general.

125. Ese doble propósito se evidenció, por una parte, en las exposiciones de motivos antes referidas y, por otra, en el texto constitucional reproducido al establecer que la ley general dispondrá las bases y principios del derecho en comento, lo que significa que la ley federal y de las entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar, en ningún momento, su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

126. De esa manera, las legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Federal como en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

127. Además, de esa forma se da coherencia al sistema normativo existente a partir de la reforma constitucional de mérito y en virtud del cual existe una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que desarrolla los principios y bases reconocidos constitucionalmente, una ley federal aplicable en ese ámbito de gobierno y leyes aplicables en las distintas entidades federati-

vas que, evidentemente, rigen los organismos garantes y demás aspectos relacionados con esa materia en su respectivo ámbito de competencia.

128. Una vez precisado lo anterior, a continuación, se analizan los conceptos planteados por el Instituto promovente:

II.II. Omisión de establecer un régimen transitorio

129. El Instituto actor en su segundo y séptimo conceptos de invalidez hace valer que el Decreto impugnado es violatorio al extinguir jurídicamente al órgano responsable de garantizar la observancia del artículo 6o. de la Constitución General en el ámbito local, sin prever una continuidad institucional y procedimental por un plazo determinado ni la sustitución inmediata del ente o la subrogación en sus obligaciones, como alternativas de solución, afectando con ello tanto el ejercicio y protección de los derechos en la materia, como la continuación de los procedimientos iniciados.

130. Aduce que en el caso en particular se requería de establecer una norma de tránsito concreta y/o mecanismos específicos que determinaran la situación legal en que debía de quedar el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca ante las reformas aprobadas por el Congreso local permanente.

131. Considera que se debía de establecer dentro del derecho transitorio las condiciones específicas en que debería quedar el Instituto que en realidad se extingue, que no sólo tenía personalidad jurídica propia, sino que derivado de su actuar en el mundo jurídico tiene personal a su cargo, por lo cual ante la incertidumbre que se genera con esa extinción, deja un vacío jurídico **dentro del periodo de sesenta días en el que se va a emitir una nueva Ley que regulará al ente gubernamental ahora creado,** periodo en el que el Estado de Oaxaca carecería de órgano garante.

132. También señala que, por un lado el Decreto impugnado desaparece al actual Órgano Garante sin prever una sustitución gradual y por el otro, es omiso en establecer la forma como se deberán cumplir las obligaciones a su cargo hasta en tanto el nuevo órgano garante entre en funciones dejando de esa

forma un vacío legal que coarta el derecho fundamental de acceso a la información pública, ante la ausencia de mecanismos confiables establecidos de manera expresa por el legislador.

133. Manifiesta que el Decreto combatido resulta insuficiente, porque genera inseguridad jurídica en la estabilidad laboral de los integrantes del Instituto y con ello se compromete el funcionamiento del mismo, sin que se justifique el acto de molestia.

134. A fin de determinar si la norma impugnada contraviene el orden constitucional, debe analizarse si ésta resulta acorde con el diseño institucional homogéneo establecido tanto en la Constitución General como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

135. Tomando como base los parámetros de regularidad antes expuestos, se advierte que el legislador local cuenta con libertad de configuración para legislar e instituir un órgano garante de transparencia y protección de datos personales en el ámbito local, que garantice el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, siempre y cuando cumpla con las reglas, principios, bases, procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública permitiendo, que se prevén constitucionalmente y en la Ley General de la materia, permitiéndole adecuarla a su realidad social e incluso, perfeccionarla o ampliarla, siempre y cuando esas modificaciones, atiendan al sistema nacional implementado.

136. En principio, resulta necesario precisar que el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en particular, su artículo 114, apartado C, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; y las fracciones IV, V y VIII, publicadas en el Periódico Oficial del Estado, el uno de junio de dos mil veintiuno, dispone:

"ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma la denominación del apartado C; los párrafos primer, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo y; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para quedar como sigue:

"'**Artículo 114.-...**

"'A...

"'B...

"'C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**, TRANSPARENCIA,** PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES **Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.**

"'El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, **Transparencia,** Protección de Datos Personales **y Buen Gobierno** del Estado de Oaxaca, es un órgano autónomo del Estado, especializado, **independiente,** imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable **de salvaguardar el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de salvaguardar el ejercicio** de los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales **y garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno,** en los términos que establezca la ley.

"'Sesionará colegiadamente y públicamente, se regirá por los principios de certeza, legalidad, **independencia,** imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad, **buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.**

"'Su pleno estará integrado por un Comisionado Presidente y **cuatro** Comisionados ciudadanos; serán designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como, a los principios de pluralidad, paridad de género, independencia, profesionalismo y no discriminación; durarán en el cargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán sustituidos individualmente en forma escalonada en los términos que determine (sic) las leyes en la materia. **La Presidencia del Consejo General será rotativa cada 2 años.**

"'...

"'**Sus integrantes,** no podrán ocupar cargo en partidos políticos ni desempeñar otro empleo cargo o comisión en el servicio público, excepto en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que no medie remuneración alguna. Sólo podrán ser removidos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes de la materia. Percibirán una remuneración conforme la legislación que establezca el Estado, **observando en todo momento el principio de austeridad.**

"'El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:

"'I a la III.

"'IV. Remitir, para conocimiento a petición fundada al organismo garante federal los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"'V. Las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado podrá interponer recurso de revisión ante el Poder Judicial del Estado en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad estatal y nacional conforme a la ley.

"'VI. y VII. ...

"'VIII. Las demás que señale; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Constitución Política y las leyes aplicables en la materia.

"'El Órgano Garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por cinco consejeros, de carácter honorífico y sin goce de sueldo, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados por el periodo de cinco años. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anual-

mente será substituido el consejero de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La Ley establecerá las facultades del Consejo Consultivo.

"'El Órgano Garante coordinará sus acciones con el Órgano Garante federal, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

"'...

"'**Transitorios**

"'**PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.**

"'**SEGUNDO. El Congreso del Estado emitirá la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto.**"

137. Como se advierte de la lectura de las reformas al artículo 114, apartado C, de la Constitución del Estado de Oaxaca, las mismas consistieron en lo siguiente:

• Se **cambia la denominación** del organismo garante local de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales a: Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca.

• Se adiciona, desde el texto de la Constitución Local, una función que por ende se erige como en fundamental: **garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno.**

• **Aumenta cuatro principios** a los que ya debían regir su funcionamiento, a saber: **buena fe, no discriminación, oportunidad y buen gobierno.**

• Respecto del número de Comisionados que lo integran lo cambia, para ahora conformarse con cinco Comisionados. De ellos, cuatro ciudadanos y un presidente.

• Determina que **la presidencia será rotativa cada dos años.**

• Ordena que la remuneración de los Comisionados **deberá observar el principio de austeridad.**

• Respecto de Consejo Consultivo, **agrega que sus facultades las establecerá la ley.**

138. Al respecto, este Tribunal Pleno advierte que el planteamiento de la actora resulta **infundado,** pues contrario a lo sostenido por el instituto promovente, no se deja en estado de inseguridad de lo que sucederá con el antiguo Instituto y sus integrantes, ni los parámetros bajo los cuales serán sustanciados los procedimientos vigentes o iniciados durante la transición de un órgano a otro, pues de los artículos primero y segundo transitorio de la reforma impugnada se advierte lo siguiente:

"**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"**SEGUNDO.** El Congreso del Estado emitirá la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto."

139. De los anteriores preceptos se desprende que derivado de la reforma combatida el Congreso precisó que se emitiría una nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto.

140. En cumplimiento a lo anterior, con fecha cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, fue publicada la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, en cuyos artículos TERCERO y CUARTO TRANSITORIOS se prevé lo siguiente:

"**PRIMERO.** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"**SEGUNDO.** Se abroga la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el Decreto número 1690, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fecha 11 de marzo de 2016.

"**TERCERO.** Los procedimientos iniciados en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el Decreto número 1690, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fecha 11 de marzo de 2016, seguirán rigiéndose por la misma, hasta su conclusión.

"**CUARTO.** El Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, designará a las y los Comisionados integrantes del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, al o la titular de la Contraloría General e integrantes del Consejo Consultivo Ciudadano, por el voto de las dos terceras partes de las Diputadas y Diputados presentes, dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

"Por única ocasión las y los Comisionados del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, serán elegidos en los términos siguientes:

"a. Una Comisionada y un Comisionado que durará en su encargo tres años.

"b. Una Comisionada y un Comisionado que durará en su encargo cuatro años.

"c. Una Comisionada o Comisionado que durará en su encargo cinco años.

"Por única ocasión los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, serán elegidos en los términos siguientes:

"a. Un o una integrante que durará en su encargo un año.

"b. Un o una integrante que durará en su encargo dos años.

"c. Un o una integrante que durará en su encargo tres años.

"d. Un o una integrante que durará en su encargo cuatro años.

"e. Un o una integrante que durará en su encargo cinco años.

"**QUINTO.** Los recursos económicos, materiales y técnicos del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, creado conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el Decreto número 1690, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fecha 11 de marzo de 2016, pasarán a formar parte del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, creado mediante este Decreto.

"**SEXTO.** Se dejan a salvo los derechos adquiridos de las y los trabajadores del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca basándose en la modalidad de su contratación.

"**SÉPTIMO.** El Consejo General del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, en el ámbito de su competencia, emitirá el Reglamento Interno y las demás disposiciones normativas para dar cumplimiento a la presente Ley, en un plazo no mayor de noventa días naturales, contados a partir del nombramiento de los nuevos Comisionados y Comisionadas.

"**OCTAVO.** Se derogan todas las disposiciones normativas que se opongan al presente Decreto."

141. Así de lo previsto en los artículos antes transcritos, se advierte que los procedimientos iniciados en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el Decreto número 1690, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fecha once de marzo de dos mil dieciséis, seguirán rigiéndose por la misma, hasta su conclusión.

142. Asimismo, en la citada ley se precisa que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, designará a las y los Comisionados integrantes del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, al o la titular de la Contraloría General e integrantes del Consejo Consultivo Ciudadano, por el voto de las dos terceras partes de las Diputadas y Diputados presentes, dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la dicha Ley.

143. Además, se advierte que los recursos económicos, materiales y técnicos del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, creado conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el Decreto número 1690, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fecha once de marzo de dos mil dieciséis, pasarán a formar parte del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, creado mediante este Decreto.

144. Se dejaron a salvo los derechos adquiridos de las y los trabajadores del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca basándose en la modalidad de su contratación y se estableció que el Consejo General del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, en el ámbito de su competencia, emitiría el Reglamento Interno y las demás disposiciones normativas para dar cumplimiento a dicha Ley, en un plazo no mayor de noventa días naturales, contados a partir del nombramiento de los nuevos Comisionados y Comisionadas.

145. Bajo ese tenor, es que resulta **infundado** el argumento planteado por el Instituto promovente.

II.III. Violación al gasto público

146. En esencia en su tercer concepto de invalidez el Instituto actor hace valer que con el Decreto impugnado se impuso una carga económica al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca o el órgano que lo sustituya, lo que evidentemente constituye una invasión directa a su esfera de competencia constitucional, toda vez que hecha la designación de los nuevos comisionados se generarán derechos a favor de éstos, quedando obligado legalmente el Instituto o el órgano que finalmente le sustituya a cubrir su pago, independientemente de si se observó o no la ampliación presupuestal.

147. Sostiene que en el caso concreto se violó su autonomía presupuestaria, contenida en el artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, vulnerando con ello, los principios rectores de división de poderes, control del ejercicio del gasto público, así como de certeza jurídica y legalidad, en lo relativo a la conculcación de la autonomía de otros poderes públicos, toda vez que va en contra del interés patrimonial y las funciones que derivado de su ejercicio tiene a su cargo el Organismo Público Autónomo denominado Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, así como el Ejecutivo del Estado; el primero respecto de la tutela del derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6o. constitucional y el segundo respecto a la facultad de la elaboración del presupuesto destinado a los entes del Estado; transgrediendo de igual forma las leyes y reglamentos bajo los cuales se enmarca el procedimiento específico para la aprobación de un decreto con impacto al gasto público.

148. En efecto, refiere que la legislatura expidió un Decreto, sin que a la fecha exista una aprobación de la ampliación presupuestal del Instituto. De ahí la afirmación de que con la eventual expedición y publicación del Decreto se ha materializado ya una invasión de poderes o competencias constitucionales, por cuanto a la aprobación y deliberación del ejercicio del presupuesto asignado para el ejercicio de dos mil veintiuno.

149. Además sostiene que del Decreto impugnado se observa que los legisladores fueron omisos en realizar un análisis de "estimación de impacto presupuestario", lo que vulnera directamente al funcionamiento del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca o el órgano que lo sustituya, ya que afecta el gasto programado y destinado al desarrollado de sus actividades, máxime que el presupuesto que ejerce para el año que corre fue proyectado en la implementación de gasto corriente y ordinario y para actividades de promoción y seguimiento de las funciones del mismo.

150. Concluye que la falta estimación presupuestal de la reforma legislativa vulnera el principio del debido proceso en la expedición de leyes y/o reformas y más aún, conculca el desarrollo del ejercicio presupuestario proyectado para el año que corre en detrimento del funcionamiento del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, así como de la actora pues los efectos que deben de calificarse con cierto e inmediatos porque bien la reforma aludida conserva la característica del nuevo órgano como autónomo del Estado, especializado, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica propia, con plena autonomía técnica, de gestión, pero no sobre el ejercicio de su presupuesto, pues el legislador pretende que con el presupuesto asignado para este ejercicio de su presupuesto, se aumente la plantilla de Comisionados *per se* de trabajadores e infraestructura para ponerlas en funcionamiento poniéndose en riesgo la estabilidad financiera del Instituto y además la estabilidad laboral de sus integrantes.

151. Este Tribunal Pleno estima que dicho argumento resulta **infundado** por lo siguiente:

152. Aunque el decreto impugnado previó el aumento del número de comisionados, no resulta una exigencia de su emisión ordenar que el Congreso realizara las adecuaciones presupuestarias correspondientes para la implementación de la reforma.

153. En efecto, la ausencia de los elementos centrales para la implementación de dicha reforma se entiende en virtud de que no se ordenó que el nuevo órgano garante de transparencia funcionara desde el momento mismo en que

entrara en vigor el decreto impugnado, pues si se atiende al régimen transitorio se advierte que se ordenó expedir una nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto, para que en concordancia con la iniciativa de reformas al apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se determinara lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del encargo, requisitos, procedimientos de selección de los Comisionados, el proceso de entrega recepción de los recursos humanos, materiales y financieros del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales al Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, entre otras cosas.

154. De ahí que este Alto Tribunal considera que, contrario a lo señalado por el Instituto actor, el Congreso del Estado no se encontraba obligado a prever una ampliación presupuestal en la reforma de la Constitución del Estado de Oaxaca que se impugna.

155. Lo que se corrobora con el hecho de que el nombramiento de los nuevos comisionados del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, derivados de la reforma al artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, **se efectuó con fecha veintidós de octubre de dos mil veintiuno** en sesión correspondiente al Tercer Periodo Extraordinario de Sesiones del tercer año del Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca por medio de los Decretos números 2890, 2891, 2892, 2893 y 2894, y con fecha veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, mediante la Primera Sesión Solemne, que fue instalado e inició sus funciones el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca,[22] tal y como se advierte de lo siguiente:

[22] *https://ogaipoaxaca.org.mx/site/descargas/acuerdos/OGAIP-CG-001-2021.pdf*

Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca

Almendros 122, Colonia Reforma, Oaxaca de Juárez, Oax., C.P. 68050
01 (951) 515 1190 | 515 2321
INFOTEL 800 004 35-47

ACUERDO OGAIP/CG/001/2021 QUE EMITE EL CONSEJO GENERAL DEL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, PARA LA PUBLICACIÓN OFICIAL Y COMUNICACIÓN DE LA INSTALACIÓN E INICIO DE FUNCIONES DEL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA A LAS AUTORIDADES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES DE LA ENTIDAD.

Con fundamento en lo establecido por los artículos 88, 89, 93 fracción I, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca y los Nombramientos emitidos por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, mediante los Decretos números 2890, 2891, 2892, 2893 y 2894, fecha veintidós de octubre de dos mil veintiuno, se:- - - -

156. Asimismo, con fecha veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, el Consejo General del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, emitió el Acuerdo,[23] para el proceso de entrega recepción de los recursos humanos, materiales y financieros del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales al Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca.

157. Aunado a ello, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6o., Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 37, y 42 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 93, fracción I, inciso C, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, el Consejo General del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, emitió el Acuerdo número OGAIPO/CG/012/2021,[24] con fecha doce de noviembre de dos mil veintiuno, por el cual aprobó su estructura orgánica, e Instruyó al Director de Administración de ese Órgano para solicitar a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, los recursos financieros necesarios para el óptimo funcionamiento de ese órgano por lo que restaba del ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, y dos mil veintidós.

158. Así, se estima no existe una afectación en los términos aducidos por el actor, y debe declararse **infundado** el tercer concepto de invalidez

II.IV. Violación al diseño constitucional del artículo 6o. constitucional

159. El instituto actor sostiene que el Decreto impugnado viola el diseño constitucional de los órganos garantes estatales del cumplimiento de sus obligaciones, previsto en el artículo 6o. de la Constitución General, toda vez

[23] *https://ogaipoaxaca.org.mx/site/descargas/acuerdos/OGAIPO-CG-002-2021.pdf*
[24] *https://ogaipoaxaca.org.mx/site/descargas/acuerdos/OGAIPO-CG-012-2021.pdf*

que dota al nuevo órgano garante de forma infundada de competencia para "*garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno*", lo cual incide negativamente en su funcionamiento especializado y en el desahogo de sus procedimientos, poniendo en inminente riesgo el cumplimiento de su finalidad constitucional.

160. Manifiesta que el fin último para el que fueron creados los órganos garantes en materia de transparencia fue el de tutelar el acceso a la información pública gubernamental garantizando así el derecho fundamental de acceso a la misma y no el de "garantizar la observancia de las normas y principios de buen gobierno", por lo que se sostiene que se ha incurrido en un exceso por parte del Legislador al poner cargas violatorias del artículo 6o. constitucional en relación con los diversos 1, 3, 7, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T; 76, fracción XII; 89, fracción XIX; 116; y 122 de la Carta Magna de nuestro país.

161. Para determinar el tratamiento que deba darse a los conceptos de invalidez propuestos conviene tener en cuenta los parámetros de regularidad constitucional previamente expuestos en esta ejecutoria, en donde se estableció que las legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Federal como en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

162. Luego, a fin de determinar si la norma impugnada contraviene el orden constitucional, debe analizarse si ésta resulta acorde con el diseño institucional homogéneo establecido tanto en la Constitución General como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

163. Así, se advierte que por lo que hace al argumento que plantea el promovente en el sentido de que el Decreto impugnado viola el diseño constitucional de los órganos garantes estatales del cumplimiento de sus obligaciones, previsto en el artículo 6o. de la Constitución General, toda vez que dota al nuevo órgano garante de forma infundada de competencia para "*garantizar la observancia de*

las normas y principios de buen gobierno", lo cual incide negativamente en su funcionamiento especializado y en el desahogo de sus procedimientos, poniendo en inminente riesgo el cumplimiento de su finalidad constitucional, resulta **infundado** en atención a lo siguiente:

164. Como se precisó anteriormente, el legislador local cuenta con libertad de configuración para legislar e instituir un órgano garante de transparencia y protección de datos personales en el ámbito local, que garantice el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, **siempre y cuando cumpla con las reglas, principios, bases, procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública permitiendo, que se prevén constitucionalmente y en la Ley General de la materia, permitiéndole adecuarla a su realidad social e incluso, perfeccionarla o ampliarla, siempre y cuando esas modificaciones, atiendan al sistema nacional implementado.**

165. Al respecto, es necesario tener presente lo señalado en la exposición de motivos que dio origen al Decreto impugnado:

> ***CUARTO: PROPUESTA ESPECÍFICA.*** *Se plantea reformar el Apartado C del Artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para crear al nuevo órgano al que proponemos denominar "**Órgano Garante de Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno**", con naturaleza jurídica asignada a las órganos autónomos del Estado; en sustitución del **Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales,** a efecto de contar con un nuevo órgano que responda a las exigencias de la sociedad, como una de los órganos clave en la transparencia y combate a la corrupción, así como vigilar el cumplimiento de las nuevas reglas de buen gobierno planteadas en ésta iniciativa.*
>
> *En ésta iniciativa de reformas, en lo específico se plantea lo siguiente:*

COMISIÓN PERMANENTE DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

a) Instituir al nuevo "***Órgano Garante de Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno***"; en sustitución del ***Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.***

b) Dotar al nuevo Órgano Garante Local de facultades adicionales respecto de las establecidas en la Ley General para los organismos garantes de las

c) Entidades Federativas; en particular, se propone que éste nuevo órgano sea el encargado de vigilar que los sujetos obligados cumplan con las "***normas de buen gobierno que establezca y les obligue la ley local***".

d) Se incluyen principios adicionales sobre los que el nuevo Órgano Garante, debe regir sus actos. En consecuencia, además de los principios establecidos en la Ley General y en la Local, se plantea agregar los siguientes principios de buena fe, no discriminación, oportunidad, responsabilidad, gratuidad y buen gobierno.

e) En la integración del nuevo Órgano Garante Local, se propone crear un Consejo General, el cual estará integrado por un Comisionado Presidente quien presidirá el Consejo, y seis Comisionados ciudadanos, electos por las dos terceras partes de los Diputados presentes del Congreso del Estado, bajo el principio de renovación escalonada. La duración en el cargo de cada comisionado será de 7 años, sin derecho a reelección.

f) Se plantea que en la remuneración de los comisionados se observe el principio de austeridad.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA:

NUEVO "ÓRGANO GARANTE DE TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO".

Las inercias globales sobre el derecho de acceso a la información, la necesidad de contar con entes públicos transparentes, y proteger los datos personales, sugieren fortalecer el marco normativo para mejorar los procesos democráticos en cada país, y a su vez disminuir los lastres mundiales como son la corrupción y el autoritarismo.

Ante ello y desde la perspectiva del DERECHO COMPARADO, a pesar de que la ***legislación mexicana está catalogada como la más avanzada del mundo*** *en materia de transparencia y acceso a la información pública, los resultados en su aplicación no reflejan dicho avance, pues se supone que uno de los objetivos de la ley es incidir en la disminución de la corrupción mediante la publicidad de la información clave para que la ciudadanía tenga la posibilidad de cuestionar a sus gobernantes respecto de sus funciones públicas y sus resultados, contribuyendo con ello a disminuir a su vez con los altísimos niveles de opacidad existente.*

Sin embargo, a pesar de ello, México sigue colocado dentro de los 28 países más corruptos del mundo, según datos de Transparencia Internacional, conforme a lo reflejado en la siguiente tabla:

"...

De acuerdo a Transparencia Internacional, en 2018, México obtuvo ***una calificación de 28 puntos, colocándose en el lugar 138 de una lista de 180 países****. Eso significó una caída de tres lugares respecto del año anterior (2017) y coloca a México como* ***el país más corrupto entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y del G-20 junto con Rusia****, lo cual se corrobora en la siguiente tabla:*

Índice de Percepción de la Corrupción 2018
Transparencia Mexicana
Resultados del IPC 2018 en países pertenecientes al G20*

País	Calificación en el IPC	Posición Global
Canadá	81	9
Alemania	80	11
Reino Unido	80	11
Australia	77	13
Japón	73	18
Francia	72	21
EEUU	71	22
Corea del Sur	57	45
Italia	52	53
Arabia Saudita	49	58
Sudáfrica	43	73
India	41	78
Turquía	41	78
Argentina	40	85
China	39	87
Indonesia	38	89
Brasil	35	105
[illegible]	[illegible]	[illegible]
Rusia	28	138

Fuente: Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*, en: www.tm.org.mx/ipc2018
NOTA: El G20 está conformado por 19 países y la Unión Europea. Para el Índice de Percepción de la Corrupción, sólo los 19 países del G20 son considerados.

Los países que lideraron el ranking de 2018 porque en ellos hay una menor percepción de corrupción son ***Dinamarca****, en* ***primer lugar y Nueva Zelanda y Finlandia en segundo y tercero****, respectivamente.*

"...

Al respecto consideramos que el derecho de acceso a la información, la transparencia, la protección de datos personales, encuentran un punto de avance sustancial con la incorporación de las normas de buen gobierno las cuáles van más allá de las obligaciones de rendición de cuentas.

Los principios y normas de buen gobierno, engloban aspectos que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno deben observar, siendo por lo menos los siguientes:

a) *Rendir cuentas a la ciudadanía, en forma periódica de conformidad con la normatividad vigente.*
b) *Informar periódicamente a la ciudadanía de las acciones realizadas en su beneficio.*
c) *Evitar el nepotismo en la función pública.*
d) *No utilizar los recursos públicos para los fines personales o de grupo.*
e) *Pugnar siempre por la aplicación de la justicia, estableciendo mecanismos institucionales a su alcance para erradicar la impunidad.*
f) *Ejercer la función pública bajo los criterios de austeridad, eficiencia, eficacia y efectividad.*
g) *Actuación con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.*

h) Observancia y respeto del principio de imparcialidad, de modo qu mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.

i) Ejercer la función pública asegurando un trato igual y sin discriminaciones c ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.

j) Actuación con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones, igual que fomentar la calidad en la prestación de servicios públicos.

k) En el ejercicio de su función, mantener una conducta digna y tratar a lo ciudadanos con esmerada corrección.

l) Asumir la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de lo organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigible legalmente.

m) Desempeñar la función pública con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de interese.

n) Guardar la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocido con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.

o) Poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.

p) Ejercer los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.

q) No se implicar en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.

r) No aceptar para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.

s) *Desempeñar sus funciones con transparencia.*

t) *Gestionar, proteger y conservar adecuadamente los recursos públicos, que no deben ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.*

u) *No utilizar de su posición en la Administración Pública para obtener ventajas personales o materiales, entre otras.*

En tal sentido, consideramos que los principios y normas de buen gobierno deben incorporarse en la legislación local, así como establecer mecanismos institucionales para su observancia.

En consecuencia, del análisis realizado a la legislación nacional y local, se concluye que no existe regulación específica respecto de la obligatoriedad de los referidos principios y normas de buen gobierno, es por ello que consideramos necesario que éstos se incorporen en la legislación local vigente.

En razón de lo anterior, resulta necesario plantear la creación del nuevo Órgano Garante de Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno, el cuál será un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la salvaguarda del derecho de acceso a la información pública, vigilar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de transparencia, protección de datos personales y los principios y normas de buen gobierno.

Dicha propuesta, resulta viable desde el punto de vista jurídico, puesto que la legislación constitucional y general establece el derecho de libre configuración de las Entidades Federativas respecto de la denominación de los organismos garantes de transparencia y acceso a la información pública.

De igual forma la referida legislación, establece la facultad de legislar en el ámbito local, respecto de las facultades en la materia, en lógica de la de la progresividad de los derechos humanos, al establecer en la ley general lo siguiente:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información:

> ***Artículo 37.*** *Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.*
>
> *En la Ley Federal y* ***en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renuncias, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.***
>
> ***Artículo 42.*** *Los* ***Organismos garantes*** *tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:*
> ***I a la XXI. (...)***
> ***XXII. Las demás que les confieran esta Ley y otras disposiciones aplicables.***

De ahí que la legislación general deja en la libertad a las Entidades Federativas de instituir a los organismos garantes locales en materia de transparencia, y establecer, en lo que corresponda, sobre las facultades residuales en la materia. De ahí de la viabilidad de la propuesta que en ésta iniciativa hacemos.

PRINCIPIOS ADICIONALES QUE DEBE OBSERVAR EL NUEVO ÓRGANO GARANTE DE TRANSPARENCIA (BUENA FE, NO DISCRIMINACIÓN, OPORTUNIDAD, RESPONSABILIDAD, GRATUIDAD Y BUEN GOBIERNO).

De igual forma la referida legislación, establece la facultad de legislar en el ámbito local, respecto de las facultades en la materia, en lógica de la de la progresividad de los derechos humanos, al establecer en la ley general lo siguiente:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información:

> ***Artículo 37.*** *Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.*
>
> *En la Ley Federal y* ***en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renuncias, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.***
>
> ***Artículo 42.*** *Los* ***Organismos garantes*** *tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:*
> ***I a la XXI. (...)***
> ***XXII. Las demás que les confieran esta Ley y otras disposiciones aplicables.***

De ahí que la legislación general deja en la libertad a las Entidades Federativas de instituir a los organismos garantes locales en materia de transparencia, y establecer, en lo que corresponda, sobre las facultades residuales en la materia. De ahí de la viabilidad de la propuesta que en ésta iniciativa hacemos.

166. Al respecto, la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales en su Dictamen a la citada iniciativa señaló lo siguiente:

QUINTO. – Por otra parte, esta comisión de estudios constitucionales comparte plenamente con los argumentos ce las y los Diputados promoventes, respecto de adicionar al texto constitucional lo referente al "Buen Gobierno", toda vez que, está vinculado al ejercicio de un gobierno transparente, abierto a la ciudadanía, a la rendición de cuentas, que se traduce en una fórmula directa para prevenir la corrupción y la eliminación de los vicios que ésta conlleva los cuáles son el nepotismo, la opacidad y la impunidad.

En consecuencia, si bien en cada dependencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los Municipios y los órganos autónomos (que son sujetos obligados), se encuentran instaurados los Órganos Internos de Control, encargados de conocer y sustanciar las faltas administrativas **no graves,** conforme a lo establecido en el diseño del nuevo Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, también lo es que dichos procedimientos administrativos tienen alcances limitados que impactan en la mayoría de los casos en el principio de independencia de las determinaciones que toman al sustanciar y resolver sobre los referidos procedimientos administrativos, puesto que los titulares de los Órganos Internos de Control son designados por los titulares de las instancias a las que pertenecen, generándose una relación de gratuidad, lealtad y obediencia.

Además, los referidos procedimientos administrativos sustanciados ante los Órganos internos de Control de os sujetos obligados actualmente no tienen alcances jurídicos para prevenir, combatir y erradicar algunos vicios que impactan en el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales,

y fomentan la corrupción como son las prácticas autoritarias, el nepotismo, el clientelismo y la impunidad. Luego entonces, las normas y principios de buen gobierno tienden a tener sus alcances en la prevención y atención de dichos problemas sociales.

Por tal motivo, las normas y principios de Buen Gobierno como parte de las facultades del nuevo Órgano Garante de Acceso a la Información, serán orientadas a vigilar que los sujetos obligados eliminen las prácticas de opacidad, nepotismo, autoritarismo, falta de rendición de cuentas a la ciudadanía, etc., en el ejercicio de la función pública; sin que éstas facultades subyuguen o mermen las facultades de las instancias integrantes del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, puesto que las nuevas facultades de vigilancia del Órgano Garante estarán vinculadas verificar y por lo tanto, exigir formalmente que las referidas instancias, así como la totalidad de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia, sujeten su actuar a las prácticas de Buen Gobierno, sin que el citado Órgano Garante tenga facultades de entrometerse en la sustanciación o resolución de los procedimientos relativos a las faltas administrativas graves y no graves.

De ésta manera, se estarán fortaleciendo las facultades del nuevo Órgano Garante, puesto ahora no sólo será el "salvaguarda" de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, sino que además vigilará que los sujetos obligados sujeten su actuar a la Constitución, a la Ley, y a los principios de buen gobierno vinculados al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales y a las obligaciones de transparencia en el ejercicio de la función pública. Es por ello que esta comisión dictaminadora coincide plenamente en los planteamientos hechos por las y los diputados promoventes de la iniciativa en análisis.

En ese tenor, las y los Diputados integrantes de ésta comisión dictaminadora, en un análisis integral y pormenorizado a la legislación nacional y estatal, así como lo establecido en el artículo 6º de la Constitución Federal, coinciden en que a la propuesta original contenida en la iniciativa planteada por los promoventes, resulta técnicamente viable modificar la denominación del nuevo ente de Transparencia Local, quedando como: "**Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno**" el cual sustituirá al actual **Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.**

167. De lo anterior se advierte que al adicionar al texto constitucional lo referente al "Buen Gobierno", no se viola el diseño constitucional de los órganos garantes estatales del cumplimiento de sus obligaciones, previsto en el artículo 6o. de la Constitución General, pues dicha adición no se contrapone a los parámetros constitucionales precisados anteriormente ya que como se advierte en la exposición de motivos que dio lugar a la citada reforma, su objetivo es alcanzar el adecuado funcionamiento del gobierno en el cumplimiento de sus objetivos.

168. Si bien dicho principio de buen gobierno no está previsto expresamente en la Constitución Federal como aquellos con los que se debe cumplir, ello no impide que en ejercicio de su libertad configurativa el Congreso del Estado pueda establecerlo, aún más cuando de los objetivos de dicha reforma se advierte que su obligatoriedad no es incompatible los principios y reglas ya establecidos para los órganos garantes.

169. Así derivado de lo anterior, lo procedente es desestimar el argumento planteado.

II.V. Incertidumbre e inseguridad jurídica por antinomia

170. El instituto actor sostiene que existe una antinomia entre el artículo 114 y el diverso 120, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, pues mientras el artículo 114 extingue al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el artículo 120 lo contempla como órgano garante e integrante del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca a través de su titular, lo cual representa un problema de eficacia y de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico constitucional del Estado de Oaxaca.

171. Refiere que no debe pasar inadvertido que el apartado Transitorio del Decreto 2495, se ordena: "*SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se oponga del presente Decreto*".

172. En este sentido, señala que obedecer a tal mandato resulta evidentemente confuso, ya que la reforma tanto al artículo 114 como al 120 constitucionales, gozan de igual jerarquía dentro de la Constitución del Estado de Oaxaca.

173. Advierte que surge una falta de certidumbre y seguridad jurídica con respecto a la subsunción del nuevo artículo 114, a la reforma del artículo 120, en el sentido de quedar abrogada dicha reforma por acción del mandato expreso transitorio SEGUNDO del Decreto 2495.

174. Insiste en que surge incertidumbre e inseguridad jurídica respecto de si el nuevo apartado C del artículo 114 de la Constitución del Estado de Oaxaca habría sido derogado por el Decreto 2495 reforma la fracción LXIX del artículo 59 así como fracciones I y II, el inciso e) de la fracción III y los párrafos segundo y tercero del artículo 120 de la misma Constitución, publicado el primero de junio de dos mil veintiuno, en cuanto que en la fracción I del artículo 120 establece que el Sistema Estatal de Combate a la corrupción estará integrado, entre otros, por el titular del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, estableciéndose en el artículo SEGUNDO transitorio que se derogan todas las disposiciones legales de igual o menor jerarquía que se opongan a dicho decreto.

175. Aduce que esto es así porque al extinguirse el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, como actualmente existe y crearse el diverso Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, además con una estructura lógica diferente, se contrapone a lo mandatado por la reforma al artículo 120, en el sentido de que al ser un ente diverso, no se estipula que forme parte del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, ni que lo haga a través de la integración del Comité Coordinador por conducto de su titular, creando otro vacío más en la normatividad estatal en materia de transparencia, combate a la corrupción y acceso a la información pública gubernamental, por tanto, al obedecer el SEGUNDO Transitorio del Decreto 2495, quedaría abrogada la reforma del artículo 114 constitucional en su aparatado C, devolviendo el artículo 114 al estado en que se encontraba antes de la misma, esto necesariamente tendría que ser así, ya que hasta antes de la reforma se encontraría vigente el actual Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, generándose así la concordancia constitucional que debe imperar en el sistema normativo y jurídico del Estado de Oaxaca.

176. Para dar respuesta a los anteriores argumentos, es necesario recordar que la existencia de incongruencias o antinomias se comprueba cuando se descubre que un mismo hecho ha sido objeto de una regulación contradictoria.

177. Se ha considerado que para sostener que dos normas regulan contradictoriamente un hecho, no basta, naturalmente, que cada una le atribuya consecuencias jurídicas distintas. La simple discrepancia de sus partes dispositivas no implica contradicción. Es cierto que las disposiciones que se contradicen son discrepantes, pero su discrepancia es *sui generis*, ya que una de ellas prohíbe la misma conducta permitida por la otra.

178. Tomando en consideración lo anterior, resulta infundada la antinomia de la que se duele el Instituto actor, y para demostrarlo resulta necesario precisar lo que establece el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

"**Artículo 120.** El Sistema Estatal de Combate a la Corrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares del Órgano Superior de Fiscalización del Estado; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental; del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca; **Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca,** así como un representante del Consejo de la Judicatura y otro del Consejo de Participación Ciudadana; ... ."

179. En el caso este Tribunal Pleno advierte que si bien como se desprende de la anterior transcripción, el citado artículo 120, en una clara omisión del Congreso de ajustar la nueva denominación que se le dio al organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales, mediante Decreto 2473, por el cual reformó el artículo 114, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra Periódico

Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha primero de junio de dos mil veintiuno, como: "Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca", aún contempla como integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción al **Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca,** de una interpretación sistemática de los citados preceptos se puede advertir que ambos preceptos se refieren al organismo garante especializado en materia de información y protección de datos personales del Estado de Oaxaca, actualmente denominado: Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, sin que como lo sostiene el actor exista la inseguridad alegada.

180. En efecto, no puede afirmarse que exista una antinomia entre los artículos 120 y 114 ambos de la Constitución estatal, pues no regulan contradictoriamente un hecho, sino que únicamente no se ha ajustado en el artículo 120, la denominación del órgano garante conforme a la denominación aprobada en el decreto que reformó el artículo 114, apartado C, de la propia Constitución estatal.

181. Incluso, cabe señalar que en el propio artículo 114, apartado C, párrafo sexto, fracción VIII, de la Constitución local, prevé como atribución del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, tal como advierte de lo siguiente:

"**Artículo 114.**

"...

"C. EL ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.

"El Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca contará con las siguientes atribuciones:

"…

"**VIII. Ser integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.**

"… ."

182. Asimismo, la actual Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, prevé en su artículo 86, lo siguiente:

"Artículo 86. El titular del Órgano Garante, integrará las siguientes instancias:

"I. El Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción; ... ."

183. Por tanto, es claro que el artículo 120 de la Constitución estatal, debe interpretarse en el sentido de que se refiere al órgano garante del Estado, independientemente del nombre que se le asigne.

184. Por otra parte, el Instituto actor manifiesta que existe una antinomia entre el artículo 114, inciso C, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y el diverso 83 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, que crea discordancia tanto para el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como para la ciudadanía Oaxaqueña, por violación al artículo 6o. constitucional por cuanto hace al derecho fundamental de acceso a la información.

185. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que dicho argumento debe desestimarse, pues con posterioridad a la interposición de la demanda, el artículo 83 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, respecto de la cual se señala una posible antinomia, ya no existe, pues la citada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, fue abrogada con fecha cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, al emitirse la nueva Ley, tal como se advierte del artículo Segundo de las disposiciones transitorias, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, publicada en el No. 36 del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el sábado cuatro de septiembre de dos mil veintiuno:

"SEGUNDO. Se abroga la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el Decreto número 1690, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fecha 11 de marzo de 2016."

186. Así dada la inexistencia de la norma, respecto de la que alude existe antinomia, lo procedente es desestimar el argumento planteado.

VIII. DECISIÓN

187. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "Decreto número 2473, por el que se reforma la denominación del apartado C; los párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo; las fracciones IV, V y VIII, todos del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado de antecedentes y trámite de la demanda, así como los diversos I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

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 VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar y declarar infundadas las causas de improcedencia aducidas. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto aclaratorio.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su tema I, denominado "Violaciones al proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado", consistente en declarar infundados los argumentos analizados.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su tema II, subtema II.I, denominado "Parámetros a los que deben sujetarse las entidades federativas en la creación de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados". El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de

los párrafos del 140 al 144, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su tema II, subtema II.II, denominado "Omisión de establecer un régimen transitorio", consistente en declarar infundado el argumento analizado. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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, 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 II, subtema II.III, denominado "Violación al gasto público", consistente en declarar infundado el argumento analizado.

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, separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su tema II, subtema II.IV, denominado "Violación al diseño constitucional del artículo 6o. constitucional", consistente en declarar infundado el argumento analizado.

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 II, subtema II.V, denominado "Incertidumbre e inseguridad jurídica por antinomia", consistente en declarar infundado el argumento analizado.

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.

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.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 1 de julio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 91/2021, fallada en sesión de trece de abril de dos mil veintitrés.

Respetuosamente, emito mi voto aclaratorio respecto de los argumentos vertidos en los párrafos 73 a 75 de la sentencia, correspondientes al apartado de *Causas de Improcedencia*.

Considero que si bien se impugnó la fracción *VIII* del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, expedido mediante Decreto 2473, publicado en el periódico oficial de la entidad el primero de junio de dos mil veintiuno; lo cierto es que a través del diverso Decreto 2736, publicado el veintitrés de octubre de dos mil veintiuno, las fracciones del citado precepto de la Constitución Estatal se recorrieron, generando un cambio de sentido normativo.

De tal suerte que el contenido de la fracción VIII impugnada, ahora corresponde a la fracción IX; por tanto, en congruencia con mi postura reflejada en múltiples precedentes con esta particularidad, el cambio de numeración en la fracción implica un nuevo acto legislativo que obliga a sobreseer por cesación de efectos.

Estas consideraciones sostienen mi voto aclaratorio.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 91/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del trece de abril de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida controversia constitucional en la que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca impugnó el artículo 114, apartado C, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo, fracciones IV, V y VIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de junio de dos mil veintiuno.

El Instituto actor planteó conceptos de invalidez en los que argumentó que hubo violaciones al proceso legislativo, que se omitió establecer un régimen transitorio que garantice la autonomía del organismo de Acceso a la Información local, tanto técnica como presupuestaria, que no se previó la forma de garantizar la estabilidad laboral de sus trabajadores, entre otros aspectos.

Razones del voto particular

Durante la sesión externé mi voto en contra de la propuesta de declarar la validez del decreto impugnado, en esencia porque, a mi juicio, es inválido ya que omitió establecer un régimen transitorio sobre la inamovilidad de los comisionados integrantes del Instituto de Transparencia local, lo que se vincula con la garantía de autonomía prevista en el artículo 116, fracción VIII, constitucional.

Para dar contexto al problema es necesario señalar que el pasado once de abril de dos mil veintitrés, esto es, dos días antes de que se discutiera la propuesta de resolución de la presente controversia constitucional, fue fallada la acción de inconstitucionalidad 102/2021.

La importancia de este dato radica en que en esa acción se analizaron las mismas disposiciones impugnadas en esta controversia, con la distinción de que en aquel asunto el accionante fue el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; en cambio en este expediente acude el Instituto de Transparencia del Estado de Oaxaca.

Desde esa acción de inconstitucionalidad manifesté mi voto en contra de la propuesta, básicamente porque consideré que resultaba necesario que el decreto impugnado estableciera en sus artículos transitorios, cuáles serían los mecanismos a través de los cuales se garantizaba la inamovilidad de los comisionados que antes de esa reforma integraban el órgano garante.

Lo anterior, bajo la lógica de que se había provocado un vacío legislativo que protegiera esa garantía de inamovilidad, además de advertir que había sido emitida la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, cuyo artículo cuarto transitorio prevé el nombramiento de cinco nuevos comisionados.

Por tanto, no se contempló la forma en que se garantizaría que a los anteriores integrantes de ese Instituto se les respetara el principio de inamovilidad para continuar en sus funciones, luego de la reforma analizada. Por ello, voté a favor de la invalidez.

Ciertamente durante la sesión del presente asunto solo externé mi voto en contra de este punto, sin anunciar expresamente un voto particular; sin embargo, me parece pertinente formularlo para clarificar el motivo de mi postura, atendiendo a que existe un vínculo directo con lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 102/2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la controversia constitucional 91/2021.

En sesión de trece de abril del dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional identificada al rubro en que reconoció la validez del Decreto 2473 que reformó diversas porciones normativas del apartado C del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de junio del dos mil veintiuno.

En el tema II, se analizó la constitucionalidad del Decreto referido, atendiendo a cada uno de los temas planteados. En el subtema II.IV denominado *Violación al diseño constitucional del artículo 6o. constitucional* se declaró infundado el planteamiento relativo a que la incorporación del principio y funciones de "Buen Gobierno" en el diseño del órgano garante local viola la configuración prevista en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

La decisión mayoritaria se sustentó en que el legislador cuenta con libertad configurativa para instituir un órgano garante de transparencia y protección de datos personales siempre y cuando cumpla tanto con las bases constitucionales, como con las previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, permitiéndole perfeccionar o ampliar sus previsiones

a su realidad social. Aún más, se dijo, cuando de la exposición de motivos respectiva se advierte que tal adición no se contrapone a los parámetros constitucionales establecidos, ya que su objetivo es alcanzar el adecuado funcionamiento del gobierno en el cumplimiento de sus objetivos.

En ese sentido, el Pleno consideró que si bien el principio de buen gobierno no está previsto expresamente en la Constitución Federal como aquellos con los que deben cumplir los órganos garantes en materia de transparencia, ello no impide que el Congreso del Estado de Oaxaca, en ejercicio de su libertad configurativa, pueda establecerlo, aún más cuando de los objetivos de dicha reforma se advierte que su obligatoriedad no es incompatible con los principios y reglas ya establecidos para los órganos garantes.

Aunque estoy de acuerdo en que la adición controvertida no se contrapone, en principio, a los parámetros establecidos, me aparto de algunas de las consideraciones sustentadas en ese punto.

La razón de mi disenso es que el motivo fundamental para considerar que no se da la violación alegada consiste en que la Constitución creó una reserva de fuente para que la ley local establezca y defina el significado de "buen gobierno" como una atribución del Instituto de Transparencia. Incluso, del proceso legislativo que originó la reforma impugnada se advierte que se agregó tal atribución porque no funcionaban adecuadamente los órganos internos de control de los entes de gobierno.

Por lo anterior, estimo que no hay argumentos sólidos para declarar la inconstitucionalidad planteada, pues la constitución local ni siquiera define lo que debe considerarse como "buen gobierno" y sólo hace una remisión a la ley, por lo que, en todo caso, podrían analizarse las posibles razones que generan la inconstitucionalidad al analizar la ley reglamentaria.

En ese sentido, considero que ya al analizar la ley secundaria se podría estudiar si las atribuciones encomendadas al nuevo órgano van o no en contra de su especialización para la materia de transparencia. Por ello estoy con el sentido de la ejecutoria, pero no por lo señalado en la exposición de motivos, ya que los órganos internos de control forman parte del sistema anticorrupción y tienen sus facultades establecidas en las leyes generales de responsabilidades, por lo que tendrían que analizarse las funciones del instituto de transparencia.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA SÍNDICA PROCURADORA DEL MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ENTE.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESTE ENTE LEGISLATIVO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUERRERO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO PODER.

IV. HACIENDA MUNICIPAL. SE INTEGRA CON LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES QUE PERTENEZCAN A LOS MUNICIPIOS Y CON LAS CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS QUE LAS LEGISLATURAS ESTABLEZCAN EN SU FAVOR.

V. HACIENDA MUNICIPAL. LA PROPUESTA PRESENTADA POR LOS MUNICIPIOS SOBRE LA REGULACIÓN DE 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, SÓLO PUEDE SER MODIFICADA POR LA LEGISLATURA ESTATAL CON BASE EN UN PROCESO DE REFLEXIÓN Y ARGUMENTOS SUSTENTADOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE.

VI. HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.

VII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURA-

CIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS MUNICIPALES.

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE RESULTA INAPLICABLE CUANDO LA MODIFICACIÓN DEL CONGRESO LOCAL A LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS PROPUESTA POR EL MUNICIPIO NO VERSA SOBRE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS CONTRIBUCIONES QUE FORMAN PARTE DE LA LIBRE HACIENDA MUNICIPAL (ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY NÚMERO 321 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

IX. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE NO RESULTA APLICABLE CUANDO LA MODIFICACIÓN DEL CONGRESO LOCAL A LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS PROPUESTA POR EL MUNICIPIO VERSA SOBRE CONFIGURACIÓN DE LAS FUENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL, PARA EL PAGO DE DEUDAS DERIVADAS DE SENTENCIAS Y LAUDOS (ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY NÚMERO 321 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

X. HACIENDA MUNICIPAL. LA LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA IMPLICA LA FACULTAD CONCEDIDA A LOS AYUNTAMIENTOS PARA INTEGRAR SU PRESUPUESTO DE EGRESOS MEDIANTE EL LIBRE MANEJO Y APLICACIÓN DE LOS INGRESOS COMPRENDIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XI. HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL).

XII. HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS ESTATALES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRES-

TACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DE LOS MUNICIPIOS ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.

XIII. HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.

XIV. HACIENDA MUNICIPAL. LOS CONGRESOS LOCALES NO PUEDEN DECIDIR NI LIMITAR LAS FUENTES DE INGRESO QUE SERÁN EMPLEADAS POR LOS MUNICIPIOS PARA EL PAGO DE DEUDAS DERIVADAS DE SENTENCIAS Y LAUDOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY NÚMERO 321 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XV. HACIENDA MUNICIPAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE LIMITA AL MUNICIPIO LA POSIBILIDAD DE RECURRIR A FINANCIAMIENTO EXTERNO, ADELANTO DE PARTICIPACIONES, ALGUNA OTRA FUENTE EXTERNA, ASÍ COMO A CUALQUIER FUENTE QUE REQUIERA AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO LOCAL, A FIN DE CUBRIR LAS OBLIGACIONES Y ADEUDOS DERIVADOS DE SENTENCIAS O LAUDOS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY NÚMERO 321 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY NÚMERO 321 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 36/2023. MUNICIPIO DE COYUCA DE CATALÁN, ESTADO DE GUERRERO. 3 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Norma impugnada: El artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	**PRECISIÓN DE LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA**	Artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.	8
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	9
IV.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	El promovente tiene legitimación.	11
V.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Las demandadas cuentan con la legitimación pasiva suficiente.	12
VI.	**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No se formularon causales de improcedencia y sobreseimiento, ni se advierten de oficio.	15
VII.	**ESTUDIO DE FONDO**	Es el estudio del fondo del asunto se divide en dos temas.	15
	VII.1. Principio de motivación objetiva y razonable	El planteamiento respectivo se declara infundado.	15
	VII.2. Libre administración de la hacienda municipal.	El planteamiento respectivo se declara fundado.	20
VIII.	**EFECTOS**	La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia.	31



IX.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo transitorio décimo primero de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VII de esta decisión. TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación. CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.	**32**

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

SENTENCIA

1. **Demanda inicial y norma impugnada.** Por escrito presentado el tres de febrero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Adriana Chávez Mercado,**

Síndica Procuradora y representante legal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Coyuca de Catalán, Estado de Guerrero, promovió controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, del Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, así como del Director General del Periódico Oficial del Estado de Guerrero. En el apartado correspondiente a la norma cuya invalidez se demanda, señaló:

IV. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial por el que se publicó.

La aprobación, por el Congreso del Estado de Guerrero, la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero de veintitrés de diciembre del dos mil veintidós, por el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, del Decreto que contiene la Ley Número 321 de Ingresos Para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, Para el Ejercicio Fiscal 2023, en específico, el artículo Décimo Primero Transitorio que textualmente dispone:

"**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal."

2. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La autoridad accionante considera que la norma que impugna es contraria a los artículos 16,

73, fracción VIII, y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Antecedentes.** Algunos de los antecedentes que refirió la parte actora son los que a continuación se enuncian:

• El doce de octubre de dos mil veintidós, se realizó el análisis y aprobación por unanimidad del proyecto de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2023, por los integrantes del cabildo del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Coyuca de Catalán, Guerrero.

• El trece de octubre de dos mil veintidós, ese Ayuntamiento presentó la iniciativa de Ley de ingresos mencionada ante el Congreso del Estado de Guerrero.

• El dieciocho de octubre de dos mil veintidós se turnó la iniciativa de ley a la Comisión de Hacienda del Congreso de Guerrero, para su análisis y emisión del dictamen con proyecto de ley respectivo.

• Con fecha cinco de diciembre de dos mil veintidós, el Congreso de Guerrero aprobó por unanimidad el proyecto, con modificación, de la Ley número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023.

• El veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el decreto que contiene la ley de ingresos referida.

4. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial de demanda, el Municipio accionante formuló un ***único*** concepto de invalidez, en el cual esencialmente expuso lo siguiente:

• **ÚNICO.** Al aprobarse la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, el Congreso de ese Estado incorporó a la propuesta original, sin justificación alguna, el artículo Décimo Primero Transitorio, lo cual implica una violación al principio de legalidad

tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se expresó motivo para justificar la adición del mencionado artículo transitorio, incurriendo en una falta de fundamentación y motivación.

Señala que si bien, es facultad del Congreso de Guerrero el modificar la propuesta de Ley de Ingresos que se le remita, también lo es que, sólo puede modificarla con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable; por lo cual, ante tal falta de motivación, procede se invalide el artículo Décimo Primero Transitorio mencionado, pues se trata de un acto arbitrario cometido en contra de municipio.

Precisa que el artículo Décimo Primero transitorio impugnado, afecta el presupuesto del Municipio de Coyuca de Catalán, de manera sustancial y con posibles repercusiones al debido funcionamiento del Ayuntamiento, así como a las obligaciones de pago, mantenimiento y prestación de servicios para el ejercicio fiscal 2023.

Aduce la parte actora, que la norma impugnada limita su derecho a recurrir a financiamiento externo, solicitar adelanto de participaciones o alguna fuente externa, violentando con ello lo previsto en el artículo 155 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, precepto que otorga la facultad a los Ayuntamientos de autorizar ampliaciones presupuestales cuando se presenten situaciones extraordinarias.

En este sentido, refiere que el transitorio impugnado impide que el Ayuntamiento pueda autorizar, adelantar o ampliar su presupuesto derivado de alguna situación extraordinaria en la que sean necesarias dichas acciones, lo que transgrede las facultades establecidas en los artículos 170 y 171 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Lo anterior implicaría que, al momento de suscitarse alguna situación extraordinaria, se encontraría impedido jurídica y materialmente para realizar algún tipo de pago requerido, ya que, en el presupuesto de egresos, no se encontraría partida presupuestal etiquetada y no se podría disponer del recurso económico.

Afirma la accionante, que dentro del presupuesto de egresos para 2023, consideró las previsiones necesarias para el cumplimiento de manera institucional de los adeudos de sentencias y laudos laborales, pues no desconoce dichas deudas; sin embargo, corresponde al Congreso referido aprobar la cantidad solicitada, misma que asciende a $38'672,766.46 (treinta y ocho millones seiscientos setenta y dos mil setecientos sesenta y seis pesos 46/100 M.N.).

Señala, que sí se ha previsto una partida presupuestal para el pago de laudos, aunque es imposible pagar todos, pero la inclusión de transitorio impugnado obliga al ayuntamiento a recurrir a las otras partidas que se encuentran destinadas y etiquetadas para otros fines, comprometiendo las arcas del municipio, lo cual demuestra una clara violación a la libre hacienda prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, argumenta que, al incluir el artículo Décimo Primero Transitorio en la Ley de Ingresos mencionada, el Congreso del Estado de Guerrero transgrede lo estipulado por el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal, pues con su actuar se encuentra legislando en materia de deuda pública, para lo cual no se encuentra facultado.

5. **Registro de expediente y designación de la ministra instructora.** Por acuerdo de quince 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 controversia constitucional 36/2023 y designó como instructora a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, toda vez que se encuentra conexa con las acciones de inconstitucionalidad 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023, en las cuales es también instructora.

6. **Admisión.** Por auto de veinte de abril de dos mil veintitrés, la ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandados a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, no así a la Secretaria General de Gobierno y al Director General del Periódico Oficial, ya que son órganos subordinados al referido poder Ejecutivo.

7. **Contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** Por oficio recibido el primero de junio de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certi-

ficación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Salgado Parra, ostentándose como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, contestó la demanda de controversia constitucional.

8. En dicha contestación, medularmente, negó haber modificado la iniciativa de Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, presentada por dicho Municipio; asimismo, precisa que fue la Comisión Dictaminadora de Hacienda del Congreso Local, quien tomó conocimiento de la iniciativa y, por tanto, quien pudo haber realizado la modificación o adhesión impugnada por la accionante; además, que promulgó y publicó la Ley de Ingresos mencionada en atención a lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 91, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Guerrero.

9. **Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** Mediante oficio recibido el dos de junio de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Yanelly Hernández Martínez, en calidad de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, contestó la demanda de controversia constitucional.

10. En cuanto a los hechos, medularmente señala que son ciertos los referidos por la accionante.

11. En sus argumentos defensivos expone, en síntesis, lo siguiente:

• **Contestación al único concepto de invalidez.** Por lo que hace al agravio formulado por la actora en el sentido de que la adhesión del artículo Décimo Primero Transitorio, transgrede el principio de legalidad tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque no se justificó su inclusión, la demandada señala que para determinar la violación a dicho principio se debe determinar si el Congreso del Estado se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio; si expuso un base objetiva y razonable para hacerlo; si el Municipio actor planteo motivos sobre la pertinencia de su propuesta y, si en atención a ellos, el Congreso del Estado resolvió alejarse de la iniciativa.

Señala que la motivación de la norma quedó precisada en el dictamen que sobre la ley formuló la Comisión de Hacienda del Congreso Estatal de Guerrero.

Precisa que la inclusión del artículo Décimo Primero Transitorio a la Ley de Ingresos mencionada deriva, en parte, de las peticiones realizadas por diversos Municipios del Estado de Guerrero para solicitar ampliaciones o autorizaciones a sus presupuestos para el pago de laudos laborales, mismas que resultan improcedentes.

Argumenta, que es atribución del Congreso la aprobación de la Ley de Ingresos de los municipios y que en el ejercicio fiscal 2023, así como en ejercicios fiscales anteriores, han incluido el mismo transitorio, lo anterior, con fundamento en los artículos 61 y 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como en el diverso 116, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado.

Sigue afirmando, que, con fundamento en el artículo 178 de la Constitución Política del Estado de Guerrero y 62, fracción VI, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, es a los Ayuntamientos a quienes les corresponde aprobar sus presupuestos de egresos, por lo que el transitorio impugnado no tiene la intención de imponer un gasto al municipio.

Que en términos del artículo 147, fracción IV, de la Ley Orgánica mencionada, los proyectos de presupuestos de egresos de los municipios que presenten los ayuntamientos contendrán la información relacionada con la situación de la deuda pública municipal.

12. **Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica Federal.** Ni el Fiscal General de la República ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal rindieron opinión, a pesar de estar debidamente notificados.

13. **Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.** El doce de julio de dos mil veintitrés, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que de conformidad con lo dis-

puesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

I. COMPETENCIA

14. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] en relación con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 1/2023,[3] publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero del dos mil veintitrés, modificado el diez de abril de dos mil veintitrés, toda vez que el Municipio actor promueve este medio de control constitucional, contra el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, al considerar que se vulnera su esfera de competencias.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

15. Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, así como de la legitimación pasiva y activa, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente impugnados por el municipio actor.

---

[1] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"i) Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

[2] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

[3] "**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. ..."

16. Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que lo efectivamente impugnado es el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, que es del contenido siguiente:

"**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal."

III. OPORTUNIDAD

17. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

18. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en su fracción II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales, el que se computará de la forma siguiente:[4]

[4] "**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 ..."

19. Tratándose de normas generales 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.

20. El caso concreto se encuentra en dicho supuesto y de autos se advierte que la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, se publicó el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

21. De esta manera, el plazo de treinta días para impugnar la referida ley transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil veintitrés;[5] 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,[6] en relación con los diversos 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[7] así como el Punto Segundo del Acuerdo General 18/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.[8]

---

[5] Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días 24 a 31 de diciembre de 2022, que quedan comprendidos dentro del segundo periodo vacacional de este Alto Tribunal, así como el 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, 4, 5, 6, 11 y 12 de febrero de 2023, por corresponder a sábados y domingos y días inhábiles.

[6] "**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."

[7] "**Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos 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, 5 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."

[8] "Segundo. Se reforma el artículo 104 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, para quedar como sigue:
"Artículo 104. Para los servidores públicos de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación serán días de descanso:
"I. Los sábados;

22. Por tanto, si la demanda se presentó el tres de febrero de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

23. Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto procesal para el ejercicio de la acción.

24. Del escrito de demanda se advierte que quien promueve la controversia constitucional es la Síndica Procuradora Municipal del Ayuntamiento de Coyuca de Catalán, Guerrero, carácter que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección del Ayuntamiento expedida por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en el que aparece como sindica propietaria Adriana Chávez Mercado.

25. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

26. Por su parte, el artículo 77, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero[9] establece que son atribuciones del síndico procurador representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la Hacienda Municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento.

27. Conforme al dispositivo referido, la Síndica del Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, comparece en nombre y representación del municipio actor,

"II. Los domingos;
"III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;
"IV. El primero de enero; ..."

[9] "**ARTICULO 77.** Son facultades y obligaciones de los Síndicos Procuradores:
"...
"II. Representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la Hacienda Municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento; ..."

por tanto, tiene la legitimación necesaria para promover la presente Controversia Constitucional.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

28. A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

29. Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén quiénes tienen carácter de demandada o demandado y por conducto de quién pueden comparecer.[10]

30. Al respecto, cabe recordar que la norma cuya invalidez se demanda es el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023.

31. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a quienes el municipio actor les atribuyó la promulgación y publicación.

32. **Poder Legislativo local.** Yanelly Hernández Martínez, en calidad de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada del acta de sesión pública de instalación de la Sexagésima Tercera Legislatura de ese Congreso, celebrada el día primero de septiembre del año dos mil veintiuno.

---

[10] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"**II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; ..."
"**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."

33. Ahora, el artículo 131, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero[11] establece que el Presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso del Estado en las controversias jurisdiccionales y administrativas en las que, con cualquier carácter, esté involucrado y delegar la representación jurídica en la persona o personas que resulte necesario, mediante las formalidades que la ley requiera para cada caso en específico.

34. **Poder Ejecutivo local.** Jorge Salgado Parra dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada de su nombramiento como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.

35. Al respecto, el artículo 44, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero[12] establece la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero tendrá las atribuciones, entre otras, que le confiera el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

36. Por su parte, el numeral 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado,[13] estatuyen que el Consejero Jurídico podrá actuar como mandatario, delegado o autorizado del Gobernador Constitucional del

[11] "**Artículo 131.** Además de las citadas en el artículo precedente, son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:
"...
"**XXV.** Tener la representación legal del Congreso del Estado en las controversias jurisdiccionales y administrativas en las que, con cualquier carácter, esté involucrado y delegar la representación jurídica en la persona o personas que resulte necesario, mediante las formalidades que la ley requiera para cada caso en específico; ..."
[12] "**Artículo 44.** La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, es el órgano técnico de asesoría y consulta de la persona titular del Poder Ejecutivo del estado en la materia, y tendrá las atribuciones siguientes:
"...
"**XVII.** Las demás que le confiera la persona titular del Poder Ejecutivo o le atribuyan otras disposiciones jurídicas aplicables. ..."
[13] "**ARTÍCULO 9.** El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Consejería Jurídica, corresponde originalmente al titular, quien para la mejor atención y despacho de los mismos podrá delegar facultades u otorgar mandato o autorización a sus subalternos, mediante acuerdo respectivo, sin perjuicio de su ejercicio directo."

Estado en toda clase de juicios, trámites de jurisdicción voluntaria o actos extrajudiciales. En ese orden de ideas, tiene legitimación pasiva.

VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. En la presente controversia constitucional, los poderes demandados no formularon causales de improcedencia, ni adujeron motivos de sobreseimiento; además, este Alto Tribunal no advierte de oficio la actualización de alguna.

38. Las consideraciones de los apartados que anteceden son obligatorias al haber sido aprobadas 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.

VII. ESTUDIO DE FONDO

39. A continuación, se analizarán los planteamientos formulados en el único concepto de invalidez de la demanda que dio origen al presente asunto, lo cuales, por cuestión de método, se dividen en dos temas.

VII.1. Principio de motivación objetiva y razonable

40. El Municipio accionante aduce, entre otras cuestiones, que al aprobarse la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, el Congreso de ese Estado incorporó a la propuesta original, sin justificación alguna, el artículo Décimo Primero Transitorio referido, lo cual implica una violación al principio de legalidad tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se expresó motivo para justificar la adición del mencionado artículo transitorio, incurriendo en una falta de motivación.

41. Señala que, si bien es facultad del Congreso de Guerrero el modificar la propuesta de Ley de Ingresos que se le remita, también lo es que sólo puede modificarla con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable; por lo cual, ante tal falta de motivación,

procede que se invalide el artículo Décimo Primero Transitorio mencionado, pues se trata de un acto arbitrario cometido en contra de municipio.

42. Por lo que hace al tema planteado, respecto a la motivación que debe existir por parte del Congreso Local al modificar las propuestas de leyes de ingresos municipales, este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 20/2020,[14] reiteró que conforme al artículo 115, fracción IV, párrafo primero, la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

43. Asimismo, que el párrafo segundo del artículo y fracción mencionados en el párrafo anterior establece la prohibición de la Federación para limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

44. Se precisó que la regulación de 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 de los Municipios, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

45. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara

[14] Resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores 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 Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

46. Por lo anterior, se ha afirmado que el procedimiento para emitir las leyes de ingresos municipales se trata de una facultad tributaria compartida,[15] pues en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

47. En consecuencia, aun cuando la decisión final sobre dicha ley sigue correspondiendo a la Legislatura Estatal, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

48. Al respecto, se precisó que el principio de motivación objetiva y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en **materia de ingresos** que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental.

49. Dicho lo anterior, es **infundado** el correlativo agravio, pues el principio de motivación objetiva y razonable resulta aplicable cuando el Congreso Local modifica la iniciativa de Ley de Ingresos propuesta por el Municipio, en relación con los elementos esenciales de las contribuciones que forman parte de la libre hacienda municipal, esto es, respecto a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y sobre la prestación de servicios públicos.

50. En el caso concreto, la norma transitoria impugnada no versa sobre dichos tópicos, pues no regula ningún elemento esencial de las referidas contri-

[15] Véase la tesis P./J. 111/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2006, Tomo XXIV, página 1129. Registro digital: 174091.

buciones, sino sobre la configuración de las fuentes del presupuesto de egresos municipal, en relación con el pasivo consistente en la deuda derivada del cumplimiento de laudos.

51. Lo anterior se corrobora de la simple lectura de la norma combatida, que se transcribe a continuación:

"**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior del Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal."

52. En ese orden de ideas, dado que el asunto que nos ocupa no se refiere específicamente al ejercicio de la denominada facultad tributaria compartida[16] (pues en la norma impugnada no se establecen contribuciones), no resulta aplicable la motivación específica para esos supuestos, en la que, con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, el legislador sustenta la modificación de la iniciativa que formuló originariamente el municipio respectivo. De ahí lo infundado de los correlativos planteamientos.

[16] Véase la referida tesis P./J. 111/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2006, Tomo XXIV, página 1129. Registro digital: 174091.

53. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por razones diversas y anunció voto concurrente.

VII.2. Libre administración de la hacienda municipal

54. Por otra parte, el municipio actor aduce que la norma impugnada transgrede el principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues limita a dicho Municipio en el manejo de su hacienda; lo anterior, ya que el Congreso de Guerrero le impone la obligación de fijar una partida en su presupuesto de egresos para cumplir de manera institucional con sus obligaciones y adeudos derivados de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa.

55. La libertad de administración hacendaria implica la facultad concedida a los Ayuntamientos para integrar su presupuesto de egresos mediante el libre manejo y aplicación de los recursos públicos, sin que se pierda de vista que únicamente poseen libertad para definir el destino de aquellos ingresos que se encuentran comprendidos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.[17]

56. También, sobre la hacienda pública y la libre administración hacendaria, el Pleno de este Alto Tribunal, ha sostenido el criterio de que la primera se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la segunda, debe

[17] Criterio adoptado por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 10/2008, el veintinueve de enero de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; la Señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Franco González Salas dejaron a salvo su criterio respecto de las omisiones legislativas. No asistió el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que estos puedan tener **libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades,** siempre en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.[18]

57. Asimismo, al resolver la controversia constitucional 4/98,[19] este Pleno de la Suprema Corte determinó que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, contempla los ingresos que comprenden la libre administración hacendaria municipal, determinando que ésta 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:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, mismas que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

58. En este sentido, de todos los conceptos que integran la hacienda municipal, sólo los contenidos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución

[18] Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XI, febrero de 2000, página 515, registro digital: 192331, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."

[19] Resuelta en sesión de diez de febrero de dos mil, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. No asistieron los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, por licencia concedida y Mariano Azuela Güitrón, previo aviso a la Presidencia. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Federal, antes relacionados, estarán sujetos al régimen de la libre administración hacendaria.

59. En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional referida son aquellos que conforman la libre hacienda municipal, aunque existen otros conceptos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda, tales como las deudas de los Municipios e ingresos que por diferentes conceptos pueden llegar a las arcas municipales, como donaciones o aportaciones federales.[20]

60. Ahora bien, como se indica, no todos los ingresos que integran la hacienda pública municipal quedan comprendidos en la referida autonomía financiera, pues existen determinados ingresos que se destinan a cubrir aspectos específicos en el Municipio, tal como sucede con las aportaciones federales.

61. En la misma sentencia que resolvió la controversia constitucional 4/98, se precisó que las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones, no forman parte de la hacienda municipal que integra el régimen de libre admi-

[20] Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, registro digital 192330, cuyo contenido es el siguiente: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria."

nistración hacendaria, ya que constituyen recursos federales que tienen una regulación propia conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de que los Municipios no tienen libre disposición de los recursos correspondientes.

62. Esto es así, pues las aportaciones tienen como finalidad el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales mediante la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, mismas que sirven de complemento a las participaciones federales, pero con una naturaleza distinta.

63. En este sentido, las aportaciones son recursos de origen federal, por lo cual, su entrega viene destinada para una actividad específica, es por ello por lo que no forman parte de la libre administración de la hacienda municipal.

64. Sintetizado lo anterior, podemos señalar que la hacienda pública se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios.

65. Sin embargo, los ingresos que forman parte de la libre administración hacendaria municipal son aquellos mencionados en el referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, esto es, las contribuciones que establezcan las Legislaturas Estatales sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios;[21] por lo cual, lo que no se encuentra sujeto a esa libre administración serán, verbigracia, las aportaciones federales, las deudas del Municipio (pasivo) y las donaciones recibidas.

66. Precisado lo anterior, este Alto Pleno considera **fundado** el agravio que se analiza y **suficiente** para declarar la invalidez de la norma impugnada, pues se considera que la misma sí transgrede el principio de libre administración de la hacienda municipal contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

[21] Sobre los servicios públicos a cargo de los Municipios, el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, enumera los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y central de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública y demás que las Legislaturas locales determinen.

67. Para determinar las razones por las cuales se alcanzó la anterior determinación, conviene recordar el contenido de la disposición impugnada:

"**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.** En observancia de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, ambas del Estado de Guerrero, el presupuesto de egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio Coyuca de Catalán, Guerrero, considerará en su presupuesto de egresos, las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional, con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa. El uso y destino de los recursos para este efecto deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de Estado, en la revisión de la Cuenta Pública respectiva. Este municipio reconoce que es el único obligado a cumplir con el pago de sentencias y laudos laborales a través de sus recursos propios y fuentes de financiamiento permitidos por la Ley y que no requieren autorización del congreso del Estado, razón por la cual no se debe vincular al Poder Legislativo con el objeto de que este municipio cumpla con su obligación institucional intransferible de pago dada su autonomía tributaria y presupuestal."

68. Conforme a tal precepto, el Ayuntamiento del Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, deberá considerar en su presupuesto de egresos para dos mil veintitrés, las previsiones necesarias para cumplir con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, sin recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa.

69. Además, incluye la limitante para emplear fuentes de financiamiento que requieran autorización del Congreso local, al señalar que el pago de laudos y sentencias laborales únicamente debe realizarse por el municipio a través de recursos que no necesiten de dicha autorización.

70. Al respecto, debe tomarse en consideración que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal,[22] prevé que las legislaturas de los Estados

[22] "**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:

aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. **Asimismo, precisa, que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles.**

71. En la misma línea, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero[23] prevé que los Ayuntamientos serán competentes para aprobar su presupuesto de egresos, de conformidad con los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado.

"...
"**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:
"**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
"Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
"**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
"**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;"

[23] "**Artículo 178**. Los Ayuntamientos son competentes para:
"...
"VIII. Aprobar su presupuesto de egresos, de conformidad con los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, debiendo: a) Incluir los tabuladores

72. Por su parte, el artículo 146 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, establece que los presupuestos de egresos de los Municipios comprenderán las previsiones de gasto público que habrán de realizar los Ayuntamientos anualmente, entre las que deberá contemplarse una asignación presupuestal, con base en su capacidad financiera, destinada a cubrir las liquidaciones, indemnizaciones o finiquitos de ley a que tengan derechos los trabajadores.

73. Así, como se precisó, la libre administración hacendaria, obedece a la facultad concedida a los ayuntamientos para integrar su presupuesto de egresos mediante el manejo y aplicación de los recursos públicos que dispongan, no obstante que únicamente poseen libertad para definir el destino de aquellos ingresos que se encuentran comprendidos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, mismos que consisten en contribuciones que establezcan las Legislaturas Estatales sobre la propiedad inmobiliaria, la participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios.

74. En este sentido, la norma cuya invalidez se solicita por el accionante transgrede el citado principio autonomía financiera municipal, **ya que limita al Municipio actor la posibilidad de recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones, alguna otra fuente externa, así como a cualquier fuente que requiera autorización del Congreso local, a fin de cubrir las obligaciones y adeudos derivados de sentencias o laudos laborales.**

75. Esto es, transgrede el principio referido debido a que la Legislatura **no puede determinar, en lugar del municipio actor, cómo integrar, manejar y aplicar los ingresos que forman su presupuesto de egresos, por lo que no puede decidir, ni limitar, las fuentes de ingreso que serán empleadas para el pago de deudas derivadas de sentencias y laudos,** tal como ocurrió en el caso concreto con la norma en estudio.

---

desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales; y, b) En caso de estipular erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, deberán contar con la autorización previa del Congreso del Estado, e incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos."

76. En efecto, la Legislatura local señala al accionante, a través de la norma transitoria combatida, cómo debe integrar su presupuesto de egresos respecto de deudas derivadas de laudos, lo que implica una invasión a su esfera competencial otorgada por la Constitución Federal sobre la libre administración de su hacienda, previsto en el artículo 115, fracción IV, de ese ordenamiento, pues transgrede su facultad de determinación de sus egresos contenida en ese artículo constitucional.

77. Cabe aclarar que, aun cuando exista la obligación del Municipio para fijar una partida en su presupuesto para el pago de alguna deuda, tal circunstancia no implica que el Congreso local pueda imponerle la forma en que debe preverse dicha partida, ni determinar la fuente (ya sea incluyendo o excluyendo alguna) de los ingresos que la integrarán, pues ello es parte de la facultad del Municipio, relacionada con su libertad de administración hacendaria.

78. En ese sentido, la norma combatida (al limitar al actor para recurrir a financiamiento externo, adelanto de participaciones o alguna otra fuente externa, e impedirle que acuda a una fuente que requiera autorización del Congreso estatal) invade la autonomía hacendaria municipal, consagrada en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece que "*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*".

79. Sirve de apoyo a lo anterior Jurisprudencia P./J. 37/2003,[24] de rubro y texto:

"MUNICIPIOS. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 818, determinó que el

[24] Registro digital: 183494, Novena Época; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1373.

artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esa entidad federativa acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso Local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción, aprobada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, **por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles,** pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios, por no encontrarse previsto en la referida fracción IV."

[*Énfasis añadido*]

80. Además, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal autoriza a las Legislaturas Locales para establecer en las leyes que expidan las bases generales de la administración pública municipal, las cuales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio y desarrollar las bases establecidas por el Órgano Reformador de la Constitución en la mencionada disposición constitucional, atendiendo a los principios de igualdad, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos.

81. No obstante, si la Constitución otorga a los Municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, de aprobar el presupuesto de egresos, además de disponer que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos en forma directa por sus Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, entonces debe concluirse que éstos pueden optar por la forma de ejecución que más les convenga, siempre y cuando con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de los recursos públicos, por lo que al limitar la norma legal

impugnada la forma en que se integrarán las previsiones necesarias para cumplir de manera institucional con las obligaciones y adeudos derivadas de sentencias o laudos laborales, excede de la facultad legislativa en materia municipal y restringe la libre administración hacendaria municipal.

82. Por lo anterior, al ser **fundados** los argumentos de la parte actora, se declara la **invalidez** del artículo Décimo Primero transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos Para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.

83. Cabe destacar que las consideraciones generales abordadas en este fallo tanto del principio de libre administración de la hacienda municipal como del principio de motivación objetiva y razonable fueron reiteradas por este Pleno al resolver la controversia constitucional 82/2022.[25]

84. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 83, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán. El señor Ministro Aguilar Morales votó separándose de varias consideraciones y por razones adicionales. La señora Ministra Presidenta se pronunció en contra de las consideraciones y anunció voto concurrente.

VIII. EFECTOS

85. Los artículos 41, fracción IV, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que las sentencias que se dicten deberán contener sus

[25] Resuelta en sesión de dos de febrero de dos mil veintitrés, cuya parte considerativa fue aprobada 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.

alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales operen 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 producirán sus efectos.

86. En atención a lo anterior, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** del artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, publicada el veintitrés de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

87. Conforme a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Guerrero.

IX. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo transitorio décimo primero de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Notifíquese mediante oficio a las partes, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar 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 del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma cuya invalidez se demanda, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y 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 por razones diversas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VII.1, denominado "Principio de motivación objetiva y razonable", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez respectivo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 83, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de

varias consideraciones y por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VII.2, denominado "Libre administración de la hacienda municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio décimo primero de la Ley Número 321 de Ingresos para el Municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

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 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 la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutivo 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 propuestos. Doy fe.

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de junio de 2024 a las 10:20 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 17 de junio de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ESE PODER (ARTÍCULO 11, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE ES OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

V. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE, CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL.

VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN AJUSTAR SUS PROCESOS DE PLANEACIÓN AL PROGRAMA Y PROYECTO DE ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE LA FEDERACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA FORMULAR.

VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE YUCATÁN. EL CONGRESO LOCAL AL INCORPORAR EL "DERECHO A LA CIUDAD" EN LA CONSTITUCIÓN ESTATAL, NO INVADE LAS ATRIBUCIONES DE LA FEDE-

RACIÓN EN LA MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, PUES SÓLO SE LIMITA A SU RECONOCIMIENTO (ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO 539/22, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL OCHO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. FEDERALISMO DEL ESTADO MEXICANO. PARA DEFINIR A QUÉ NIVEL DE GOBIERNO CORRESPONDE REGULAR UN DETERMINADO ÁMBITO, ÉSTE DEBE ESTUDIARSE DE MANERA CASUÍSTICA Y, A LA PAR, ACUDIR AL RÉGIMEN COMPETENCIAL CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

X. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

XI. DERECHOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE ESTABLECERLOS EN SUS CONSTITUCIONES LOCALES MIENTRAS NO CONTRAVENGAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL O LOS DERECHOS HUMANOS PREVISTOS EN TRATADOS INTERNACIONALES.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL SE LIMITA A ESTUDIAR AQUELLAS AFECTACIONES RELACIONADAS CON LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, Y PARA REALIZAR UN ESTUDIO DE LEGALIDAD O SOBRE VULNERACIONES A DERECHOS HUMANOS, ÉSTAS DEBEN ESTAR RELACIONADAS CON LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LA PARTE ACCIONANTE.

XIII. DERECHO A LA CIUDAD. EL ESTUDIO DE CARÁCTER SUSTANTIVO DEL ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS TRECE Y CATORCE, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, QUE LO RECONOCE, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE POLÍTICA PÚBLICA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, RESULTA IMPROCEDENTE A TRAVÉS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, AL NO EXISTIR UNA INVASIÓN DE FACULTADES POR PARTE DE LA FEDERACIÓN.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 193/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA. 11 DE MARZO DE 2024. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL MIRANDA LEYVA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal impugna el Decreto 539/2022 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de inclusión del derecho a la ciudad, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el ocho de agosto de dos mil veintidós.

	Apartado	Decisión	Pág.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno **es competente** para conocer del presente asunto.	8
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS**	Se tiene como impugnado el **artículo 2, específicamente los párrafos trece y catorce, contenido en el Decreto 539/2022 por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de inclusión del derecho a la ciudad,** publicado el 08 de agosto de 2022 en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán.	9
III.	**OPORTUNIDAD**	La presentación de la demanda es **oportuna.**	10
IV.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	El escrito inicial fue presentado por **parte legitimada.**	11
V.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Los poderes demandados **tienen legitimación** pasiva.	12
VI.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	La causal de improcedencia es **infundada.**	14

VII.	**ESTUDIO DE FONDO**	La norma impugnada **no invade las atribuciones de la Federación** en lo relativo a la política nacional en materia de asentamientos humanos.	16
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente pero infundada** la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 2, párrafos penúltimo y último de la Constitución Política del Estado de Yucatán, adicionado mediante el Decreto 539/22, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil veintidós. TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.	32

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **once de marzo de dos mil veinticuatro,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 193/2022, promovida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil veintidós a través del buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal promovió controversia constitucional contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán.

2. En la demanda se solicitó la invalidez del Decreto 539/2022, por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de inclusión del derecho a la ciudad, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el ocho de agosto de dos mil veintidós, a través del cual se adicionaron los párrafos trece y catorce al artículo 2o. de dicha Constitución.

3. **Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez.** Los artículos 14, 16, 27 y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **Concepto de invalidez.** La parte actora, en su único concepto de invalidez, expuso los argumentos que a continuación se sintetizan:

a. Invasión de esferas competenciales

• La reforma al artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Yucatán, invade las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de asentamientos humanos y vulnera los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica, ya que el contenido de los párrafos trece y catorce adicionados al referido precepto, difiere de la política nacional contemplada en el artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al establecer una nueva configuración del derecho a la ciudad.

• De acuerdo con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, impulsar la incorporación del ejercicio del derecho a la ciudad en las legislaciones estatales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en apego al marco de la mencionada Ley General.

• El texto reformado del artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Yucatán, hace incompatible la formulación y conducción de la política nacional a cargo de la Federación, pues omite los elementos de acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, así como añade el concepto de usufructo, el cual no prevé la Ley General y que es específico del derecho privado.

b. Vulneración a los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica

• La omisión de incorporar al concepto de derecho a la ciudad los elementos de acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como la inclusión del término usufructo, generan un estado de inseguridad jurídica respecto de la propiedad privada y de la operación de los derechos reales relativos a los asentamientos humanos, en perjuicio de las y los ciudadanos y de la Federación.

• Si bien la Constitución local no debe reproducir literalmente el texto previsto en la Ley General respecto del derecho a la ciudad, no puede alterar su configuración al grado de tornarlo irreconocible por modificar su identidad.

• De diversas aproximaciones internacionales relativas al derecho a la ciudad, no se advierte que en ellas se reconozca o implemente el uso del término usufructo, como lo hace el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

• En ese sentido, es clara la invasión de facultades del Estado de Yucatán al modificar los principios de política nacional en materia de asentamientos urbanos y tornarla irreconocible por alterar la configuración y generar, a su vez, inseguridad jurídica para las personas con la definición del derecho a la ciudad plasmada en el artículo reformado, por lo que la norma impugnada debe invalidarse.

5. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de tres de octubre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número **193/2022** y lo turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para que fungiera como instructora del proceso.

6. Mediante proveído de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán, a quienes ordenó emplazar.

Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.** Por oficio recibido el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós, el Poder Legislativo del Estado de Yucatán presentó su contestación de demanda, en la que sostuvo esencialmente los siguientes argumentos:

• Con la incorporación del derecho a la ciudad en la Constitución Política del Estado de Yucatán no se invade la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que la entidad federativa tiene facultad para legislar, en el ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos.

• El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal establece la facultad del Congreso para expedir una ley general que establezca la concurrencia con las entidades federativas y municipios, en materia de asentamientos humanos. En ese sentido, se emitió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que reconoce en su artículo 10 que, atendiendo a las facultades concurrentes, las entidades federativas podrán legislar, entre otras, en materia de asentamientos urbanos; lo que demuestra que el Congreso local tiene facultad para expedir normas en ese sentido.

• Las entidades federativas al emitir sus propios instrumentos constitucionales, deben incluir todas aquellas normas que estimen necesarias para mejorar el nivel de vida y disfrute de los derechos de sus habitantes, aunado a que deben apegarse a los parámetros establecidos en la Constitución Federal, lo que no implica que no puedan reconocer y ampliar derechos fundamentales, incorporando principios y reglas que universal o regionalmente se han considerado indispensables para el respeto de la dignidad y desarrollo humano.

• Para resolver la controversia entre el reconocimiento del derecho a la ciudad en la Constitución local y como principio de planeación establecido en la Ley General, debe realizarse un análisis para identificar la existencia de una posible identidad en cuanto a su objeto de protección, idéntica titularidad y una idéntica estructura de limitación.

• La mencionada Ley General representa un parámetro de regularidad del que se infiere que la Federación tiene a su cargo la formulación de criterios, mecanismos, objetivos e indicadores para el desarrollo de los asentamientos humanos, que permitan la congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; pero no para el reconocimiento de derechos humanos.

• Por otra parte, el derecho a la ciudad es un concepto en construcción que tiene como antecedente la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en cuya definición de dicho derecho utiliza el término "usufructo", adoptado por el legislador yucateco.

• Como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las facultades de planeación sobre el desarrollo de los asentamientos, no funciona en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que cada nivel de gobierno tiene autonomía para dictar las regulaciones sobre la planeación territorial.

• Si la planeación de las políticas locales debe ajustarse a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, esto se cumple con la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, misma que no es objeto de la presente controversia.

• Aun cuando existen diferencias entre el reconocimiento del derecho humano a la ciudad previsto en la Constitución Política del Estado de Yucatán y un principio de planeación territorial establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en cuanto a su redacción, objeto de protección, titularidad y estructura; actúan de manera complementaria en beneficio de la ciudadanía.

• No existe una afectación al principio de división de poderes, pues el poder legislativo de la entidad tiene la libre configuración de ampliar el catálogo de derechos humanos desde la Constitución local.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** Mediante oficio recibido el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, el Poder Ejecutivo del

Estado de Yucatán, por conducto del Consejero Jurídico, presentó su contestación a la demanda, en la que hizo valer la siguiente causa de improcedencia:

• La controversia constitucional interpuesta por el Poder Ejecutivo Federal es improcedente pues no reclama, si quiera, un principio de agravio a sus atribuciones constitucionales. Es decir, la parte actora no aduce ningún tipo de invasión a su esfera competencial reconocida en la Constitución Federal, sino que pretende hacer valer una violación a un principio de política pública nacional contenido en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial.

• La actora pretende que a través de la presente controversia la Suprema Corte estudie si la norma impugnada se ajusta al contenido de una legislación secundaria. Cuestión que no es posible, pues la propia Corte ya ha determinado la imposibilidad de aducir violaciones indirectas a la Constitución.

• Aunado a lo anterior, para que la controversia sea procedente, el planteamiento de inconstitucionalidad debe evidenciar un principio de afectación, al ejercicio de una competencia reconocida en la Constitución general, sin embargo, lo reclamado por la actora corresponde únicamente a supuestas vulneraciones a los principios de derecho a la ciudad, legalidad, seguridad y certeza jurídica.

9. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán presentó argumentos *ad cautelam* para sostener la validez del decreto impugnado, esencialmente, en los siguientes términos:

• En primer lugar, se sostiene que, aunque el derecho a la ciudad no está reconocido por la Constitución Federal su reconocimiento a nivel local es constitucional, debido que las entidades federativas pueden reconocer, conceptualizar, matizar, ampliar o crear derechos humanos. Criterio que ha sostenido la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

• En segundo lugar, la falta de incorporación textual de los elementos "acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos", no implica que las autoridades locales no deban observarlos, pues se encuentran

obligados por lo previsto en la Ley General. La inclusión de la porción "de acuerdo a la legislación aplicable" refuerza dicho argumento.

• Por último, la utilización de la palabra usufructo no vulnera los principios de legalidad, seguridad ni certeza jurídica. Esto es así, pues la norma ni siquiera establece que dicho término refiera a un concepto relacionado con el derecho privado. Incluso, su incorporación también se ha realizado en otras normas locales, como la Constitución de la Ciudad de México y en normas internacionales como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

10. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía no emitió opinión en la presente controversia constitucional.

11. **Audiencia.** El treinta de marzo de dos mil veintitrés, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria,[1] en la que se relacionaron las pruebas documentales presentadas por las partes, así como la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto, legal y humana. Asimismo, se relacionaron los alegatos por lo que se dio cuenta con los oficios presentados por los poderes Ejecutivo Federal y Ejecutivo Local, respectivamente. En consecuencia, la Ministra instructora puso el expediente en estado de resolución.

12. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora determinó el cierre de instrucción para la elaboración del proyecto correspondiente.

I. COMPETENCIA

13. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional debido a que se impugna un decreto de reforma que modifica una constitución local. Esto, conforme a lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política

[1] "**Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. ..."

de los Estados Unidos Mexicanos;[2] 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[3] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;[4] 7, fracción I, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[5] y el punto de acuerdo Segundo, fracción I, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno.[6]

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

14. De acuerdo con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[7] la presente sentencia debe fijar los actos objeto de controversia.

---

[2] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"**a)** La Federación y una entidad federativa;"

[3] "**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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. ..."

[4] "**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;"

[5] "**Artículo 7.** La Suprema Corte conocerá funcionando en Pleno de los asuntos de orden jurisdiccional que la Ley Orgánica le encomienda, y conforme a los Acuerdos Generales que el propio Pleno expida en ejercicio de la atribución que le confiere el párrafo séptimo del artículo 94 de la Constitución, de:
"**I.** Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, así como los recursos interpuestos en ellas, en los que sea necesaria su intervención;"

[6] "**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; ..."

[7] "**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;"

15. Del escrito de demanda se advierte que la parte actora señaló como acto reclamado el Decreto 539/2022, por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de inclusión del derecho a la ciudad, publicado el ocho de agosto de dos mil veintidós, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.

16. La porción normativa que en concreto que se reclama es la siguiente:

"Artículo 2.

"...

"El derecho a la ciudad permite garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegurarle la ciudadanía.

"El Estado garantizará el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de los asentamientos humanos, fundado en principios de justicia social, democracia, participación ciudadana, igualdad, sustentabilidad, sostenibilidad, respeto a la diversidad en todas sus formas de expresión a la naturaleza y al ambiente, de acuerdo a la legislación aplicable."

17. La existencia del referido acto se acredita a partir del ejemplar de dicho medio de difusión oficial de la entidad federativa, que obra en el expediente.

18. No pasa inadvertido que la parte actora señalara como porción normativa impugnada los párrafos catorce y quince del artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, toda vez que de la lectura del Decreto impugnado se advierte que los párrafos relativos al derecho a la ciudad son el trece y catorce, de modo que se trata de un error mecanográfico que se subsana al haber transcrito la parte que efectivamente quiso impugnar.

III. OPORTUNIDAD

19. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,[8] el plazo para promover una controversia constitu-

[8] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

cional cuando se impugnen normas generales es de treinta días a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o de aquel en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé a lugar a la controversia.

20. El precepto impugnado contenido en el Decreto 539/2022 se publicó el ocho de agosto de dos mil veintidós, por lo que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del nueve de agosto al veintidós de septiembre del referido año, de modo que, si la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de la Nación el diecinueve de septiembre de dos mil veintidós, fue promovida oportunamente y por lo tanto se acredita el requisito de oportunidad.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

21. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y, por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia[9] prevén que esos órganos pueden tener el carácter ya sea de actores o demandados, quienes podrán comparecer por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

22. En el caso, este Tribunal Pleno estima que la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal está facultada para promover esta controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo Federal.

"...
"**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"

[9] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionario que, en términos de las normas que lo 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."

23. Lo anterior, pues, por una parte, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, el Poder Ejecutivo Federal debe ser representado por quien ocupa la titularidad de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;[10] y, por otro lado, María Estela Ríos González quien suscribió la demanda, acreditó tener el cargo de Consejera Jurídica, con copia certificada del nombramiento que le otorgó el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

24. En consecuencia, es evidente que están presentes las condiciones para tener por satisfecho el presupuesto procesal de legitimación activa.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

25. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria en la materia,[11] tienen el carácter de parte demandada aquellos poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general impugnada.

26. En el caso, el Poder Legislativo del Estado Yucatán, como autoridad emisora, y el Poder Ejecutivo de la misma entidad, como autoridad promulgadora, cuentan con legitimación pasiva en el presente medio de control.

27. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 11 de la Ley Reglamentaria y 32, fracción XI, del Código de la Administración Pública y de Yucatán,[12] la Consejería Jurídica tiene facultades para representar al Gober-

---

[10] "**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. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[11] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"**II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;"

[12] "**Artículo 32.** A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
"...

nador del Estado, por lo que si Yussif Dionel Heredia Fritz acreditó su cargo como Consejero Jurídico de dicha entidad federativa con copia certificada de su nombramiento, se le tiene acreditado tal carácter.

28. Por otro lado, respecto de la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, el citado artículo 11 de la Ley Reglamentaria, así como los diversos 33 y 36 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, establecen que la Presidencia de la Mesa Directiva tiene la representación legal del Congreso del Estado y, en los periodos de receso, asumirá tales funciones la Presidencia de la Diputación Permanente.[13] De modo que, si Ingrid del Pilar Santos Díaz acreditó su calidad de diputada presidenta de la Diputación Permanente durante el periodo de receso del Congreso de la entidad con la copia certificada del Acuerdo por el que se decidió su nombramiento, entonces se advierte que cuenta con la facultad de representar a dicho órgano.

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo de Yucatán hizo valer las causas de improcedencia contenidas en las fracciones VIII y IX del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, consistentes en la falta de interés legítimo

"**XI.** Representar legalmente al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y a su Titular, en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza;"

[13] "**Artículo 33.** El Presidente de la Mesa Directiva, lo es del Congreso, ostenta la representación del Poder Legislativo y expresa su unidad; garantizará el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del recinto legislativo."

"**Artículo 36.** Durante los recesos del Congreso, funcionará una Diputación Permanente; ésta se integrará por un Presidente y dos secretarios, con sus respectivos suplentes.

"La Diputación Permanente fungirá como Mesa Directiva en los períodos extraordinarios que se lleven a cabo."

de la parte actora por no actualizarse siquiera un principio de agravio a sus atribuciones constitucionales.[14]

31. En ese sentido, señaló que no se advierte que el Ejecutivo Federal hiciera valer la invasión de alguna de sus atribuciones exclusivas reconocidas constitucionalmente, sino que sus argumentos se encaminan a señalar una presunta violación al principio de política nacional respecto del derecho a la ciudad, contenido en el artículo 4 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), el cual tampoco prevé alguna atribución constitucional expresamente reconocida a favor de la Federación.

32. Además, precisó que los argumentos relativos a la vulneración de los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica tampoco demuestran de qué forma la norma impugnada invade alguna facultad de la Federación prevista en el texto constitucional, sino que únicamente se trata de violaciones a cláusulas sustantivas y de estricta legalidad.

33. Sostiene que es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional que la parte actora haya referido que la LGAHOTDU determine la concurrencia de facultades, pues no otorga competencia exclusiva a la Federación, sino que remite a otras disposiciones que establecen dicha distribución de competencias, además de fijar instrumentos de ordenamiento territorial, propiciar mecanismos de participación y definir los principios, entre otras cuestiones.

34. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal estima que la causa de improcedencia interpuesta es **infundada,** toda vez que los argumentos hechos valer por el Poder Ejecutivo de Yucatán en torno a la improcedencia del asunto son jurídicamente ineficaces por encontrar íntima vinculación con el estudio de fondo del asunto.

---

[14] "**ARTÍCULO 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"**VIII.** Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
"**IX.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley."

35. Para determinar si el artículo 2 de la constitución local invade las facultades del Poder Ejecutivo Federal dispuestas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y desarrolladas en la ley general en la materia, es necesario realizar un análisis que involucraría un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia en el que se distinga las facultades que corresponden a cada ámbito y si, en su caso, existe la invasión alegada por la actora.

36. De esta forma, el hecho de que la parte actora haya planteado la existencia o no de una invasión de esferas competenciales, así como una posible trasgresión a derechos fundamentales, son cuestiones que involucran el estudio de fondo del asunto, de forma que no es posible resolver esos aspectos en este apartado y por lo tanto deben desestimarse.

37. Sirve de sustento la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno con el rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[15]

38. Toda vez que se las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a la analizada y este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna otra, se procede a realizar el estudio de fondo.

39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Aguilar Morales votó por consideraciones diversas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

VII. ESTUDIO DE FONDO

40. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en su concepto de invalidez, sostiene que el derecho a la ciudad introducido en el artículo 2 de la Cons-

[15] Jurisprudencia P./J. 92/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital 193266.

titución Política del Estado de Yucatán difiere del previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y que, incluso, establece una nueva configuración del mismo. En consecuencia, sostiene que tal diferencia provoca una invasión a las atribuciones de la Federación en materia de política nacional de asentamientos humanos, contenidas en el párrafo tercero del artículo 27 y la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Federal y desarrolladas en la LGAHOTDU .

41. Por su parte, los poderes locales demandados, al dar contestación a la demanda promovida en su contra, manifestaron que son infundados los planteamientos de la accionante, por considerar que con la emisión del precepto impugnado no se invade alguna atribución del Poder Ejecutivo Federal, pues se encuentran facultados para legislar, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos.

42. En ese sentido, corresponde a este Tribunal Pleno determinar si con la modificación de los párrafos trece y catorce del artículo 2 de la Constitución de Yucatán, se invadieron o no las atribuciones de la Federación relativas a la materia de asentamientos humanos, establecidas en los artículos 27, párrafo tercero[16] y 73 fracción XXIX-C[17] de la Constitución federal.

[16] "**Artículo 27.**
"...
"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

[17] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"...

43. En primer lugar, resulta oportuno establecer algunas cuestiones generales sobre la política nacional en la materia, así como las atribuciones que al respecto corresponden a la Federación y a las Entidades Federativas, respectivamente.

44. Al respecto, es importante precisar que en la fracción XXIX, inciso C, del artículo 73 constitucional se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente la materia de asentamientos humanos, lo que implica que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma.

45. Asimismo, de conformidad con dicho precepto, la regulación en la referida materia debe cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución federal.[18]

46. Resulta pertinente precisar que de la exposición de motivos y del dictamen de la cámara de origen, relativos a la reforma del seis de febrero de mil novecientos setenta y seis a los artículos 27, 73, fracción XXIX-C, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la intención del constituyente fue la siguiente:

"**XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial;"

[18] "**Artículo 27.**

"...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."

Exposición de motivos:

"... Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la Ley Reglamentaria correspondiente.

"...

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

"Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados."

Dictamen. Cámara de Diputados:

"... La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos.

Esta disposición fundamentará la expedición de una Ley Federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

"Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas, citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.

"Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la Ley Federal de la materia.

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada ..."

47. Así, se evidencia la competencia de la Federación para dirigir la política nacional relativa a los asentamientos humanos. De modo que, para cumplir con el mandato constitucional y distribuir las facultades concurrentes en la materia, emitió la LGAHOTDU la cual, entre otras cuestiones, distribuye las competencias y contempla como necesaria la participación real y efectiva de los tres órdenes de gobierno.

48. Así, del contenido del artículo 1o. de la LGAHOTDU se advierte, entre otras cuestiones, que en dicha ley se regulan los lineamientos generales en materia de asentamientos humanos, así como la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación en esa materia:

"**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

"Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:

"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;

"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

"IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y ..."

49. De manera general, dicha norma contempla un Sistema General de Planeación Territorial que considera que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano es una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.[19]

[19] "**Artículo 22.** La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que

50. Además, prevé que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos deberá realizarse sujetándose a un programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a través de: (i) una estrategia nacional de ordenamiento territorial, (ii) programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, (iii) programas de zonas metropolitanas o conurbaciones, (iv) planes o programas municipales de desarrollo urbano y de (v) planes o programas de desarrollo urbano derivados de los incisos anteriores.[20]

51. Para materializar lo anterior, la LGAHOTDU señala que corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal, formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos y ordenamiento territorial.[21]

52. También se dispone que la Secretaría puede formular recomendaciones para el cumplimiento de dicha política nacional y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social o privado en materia de desarrollo regional y urbano. En caso de ser necesario, también podrá determinar las medidas correctivas procedentes.[22]

---

coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales."

[20] "**Artículo 23.** La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:
"**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
"**II.** Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
"**III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
"**IV.** Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y
"**V.** Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales."

[21] "**Artículo 8.** Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:
"**I.** Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal;"

[22] "**Artículo 8.** Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:
"...

53. Además, deberá formular y ejecutar, por una parte, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento[23] y, por otro lado, tendrá a su cargo la formulación de proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento territorial.[24]

54. Respecto del Programa Nacional, este deberá sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, así como a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial[25] y se aprobará cada seis años por el Ejecutivo federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.[26]

55. En lo que respecta a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, su creación se encuentra a cargo del titular de la presidencia del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial. El proyecto de estrategia será puesto a consulta de las entidades federativas y eventualmente aprobado por el Ejecutivo Federal.[27]

"**XVIII.** Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;"

[23] "**Artículo 8.** Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:
"...
"**X.** Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;"

[24] "**Artículo 8.** Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:
"...
"**II.** Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios;"

[25] "**Artículo 26.** El programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, se sujetará a las previsiones del plan nacional de desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá:"

[26] "**Artículo 27.** El programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano será aprobado cada seis años por el titular del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación. Sus modificaciones se realizarán con las mismas formalidades previstas para su aprobación."

[27] "**Artículo 25.** ...
"Su elaboración y modificación seguirán el proceso siguiente:
"**I.** El presidente del Consejo Nacional convocará a sesiones plenarias, a fin de que sus integrantes, de manera conjunta, formulen la propuesta de estrategia nacional de ordenamiento territorial;
"**II.** El proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial será puesto a consulta de las entidades federativas a través de los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, y del Congreso de la Unión para recibir sus opiniones, y

56. Ahora bien, respecto de la competencia de las entidades federativas, la LGAHOTDU les reconoce la facultad para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales.[28] Los procesos de planeación deberán aplicar y ajustarse a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.[29]

57. De modo que cada entidad debe formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad.[30]

58. Asimismo, tienen la obligación de promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento de los asentamientos, el desarrollo urbano y la vivienda.[31]

59. En ese sentido, es evidente que la materia de asentamientos humanos corresponde a la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se confirió para que estableciera, a través de la LGAHOTDU, la concu-

"**III.** Una vez aprobada la estrategia nacional de ordenamiento territorial por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios ajustarán sus procesos de planeación a lo establecido en dicha estrategia."

[28] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"**I.** Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley;"

[29] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"...
"**IV.** Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;"

[30] "**Artículo 10**. Corresponde a las entidades federativas:
"...
"**V.** Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad;"

[31] "**Artículo 10.**
"...
"**III.** Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;"

rrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de Gobierno, siempre y cuando mantenga una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de dicha materia establecidos en la Constitución.

60. Al respecto, en diversos precedentes[32] este Alto Tribunal ha reiterado que de acuerdo con el artículo 73 fracción XXIX-C de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

61. Sentado lo anterior, es pertinente recordar que, en el caso, el argumento de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se dirige a evidenciar que el hecho de que la definición del "derecho a la ciudad" contenida en el artículo 2 de la Constitución de Yucatán, no se apegue puntualmente al contenido del artículo 4 de la LGAHOTDU, invade las atribuciones de la Federación respecto de la política nacional en la materia.

62. Este Tribunal Pleno considera que tal argumento de la parte actora es **infundado** al no existir una invasión en la esfera de atribuciones de la Federación.

63. En primer término, conviene puntualizar que la reforma del artículo 2 contenida en el Decreto impugnado, incorpora a la Constitución local el derecho a la ciudad, pues este no se encontraba reconocido en dicho ordenamiento.[33] Así, se advierte que si bien se trata de un derecho relacionado con la materia de asentamientos humanos, lo realizado por las entidades demandadas no implica alguna acción, omisión o programa en materia de política nacional, sino que se limita al reconocimiento de un derecho en una Constitución local.

---

[32] Controversias constitucionales 94/2009, 99/2009, 100/2009, 23/2017, 141/2019 y 227/2019.

[33] "**Artículo 2.**

"…

"El derecho a la ciudad permite garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegurarle la ciudadanía.

"El Estado garantizará el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de los asentamientos humanos, fundado en principios de justicia social, democracia, participación ciudadana, igualdad, sustentabilidad, sostenibilidad, respeto a la diversidad en todas sus formas de expresión a la naturaleza y al ambiente, de acuerdo a la legislación aplicable."

64. Por otra parte, resulta necesario precisar que en el caso no se cuestiona la facultad del Congreso de Yucatán para reconocer el derecho a la ciudad en su legislación local, sino que la accionante sostiene una intromisión a las facultades de la Federación derivada de la falta de congruencia de un artículo de la Constitución local de Yucatán con un precepto de la LGAHOTDU, por haber alterado el contenido del concepto en cuestión.

65. El concepto de derecho a la ciudad no está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que la Federación lo introdujo en la LGAHOTDU, en el que lo configuró como uno de los principios a los que se debe apegar la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial; entendiéndose como el derecho a garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centro de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales relativos suscritos por el Estado Mexicano.[34]

66. En contraste, el Poder Legislativo del Estado de Yucatán definió el derecho a la ciudad como aquél que permite garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social, la movilidad y la distribución equitativa de bienes públicos y la prestación de servicios públicos considerando la participación de la ciudadanía.

67. Asimismo, dispone que el Estado garantizará el derecho a la ciudad, el cual consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de los asentamientos humanos, fundado en principios de justicia social, democracia, participación ciudadana, igualdad, sustentabilidad, sostenibilidad, respeto a la diversidad en

[34] "**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:
"I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia; ..."

todas sus formas de expresión, a la naturaleza y al ambiente, de acuerdo con la legislación aplicable.[35]

68. De lo asentado en párrafos precedentes se advierte que, en el caso, la entidad federativa demandada sí cuenta con la facultad para reconocer en su Constitución el derecho en cuestión.

69. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que, para definir a qué nivel de gobierno corresponde regular un determinado tópico, éste debe estudiarse de manera casuística y, a la par, acudir al régimen competencial constitucional y legal.[36]

70. Tal como ha quedado asentado, el Congreso de la Unión al emitir la LGAHOTDU distribuyó las facultades concurrentes a cada orden de gobierno; así, como parte de las facultades designadas a las entidades federativas, contempló que estas sí pueden legislar en materia de asentamientos humanos, así como promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con dicha materia.

71. Además, aunque el Ejecutivo Federal plantea que conforme al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano impulsar la incorporación del derecho a la ciudad en las legislaciones estatales[37] y que, con ello,

---

[35] "**Artículo 2.**
"…
"El derecho a la ciudad permite garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegurar la justicia territorial, la inclusión social, la movilidad y la distribución equitativa de bienes públicos y la prestación de servicios públicos considerando la participación de la ciudadanía.
"El Estado garantizará el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de los asentamientos humanos, fundado en principios de justicia social, democracia, participación ciudadana, igualdad, sustentabilidad, sostenibilidad, respeto a la diversidad en todas sus formas de expresión, a la naturaleza y al ambiente, de acuerdo a la legislación aplicable."

[36] 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: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2017.

[37] **Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de junio de 2021.**
"[Corresponde a la SEDATU] Impulsar la incorporación del ejercicio del Derecho a la Ciudad en las legislaciones estatales en materia de OT y DU en el marco de la LGAHOTDU"

existe una invasión a las facultades de la Federación, este Tribunal Pleno considera que el contenido de dicho Plan únicamente refuerza el hecho de que los Congresos locales sí pueden, e incluso se busca, que incluyan en su legislación, entre otras cuestiones, el derecho a la ciudad.

72. En ese sentido, cabe recordar que la materia de asentamientos humanos conlleva facultades concurrentes entre los tres ámbitos de gobierno. Por ello, es válido que, por una parte, la Federación impulse la incorporación del derecho a la ciudad y, por otro lado, sean las entidades federativas quienes lo incorporen a nivel constitucional local.

73. Ahora bien, como lo ha determinado ya este Tribunal Pleno, en materia de asentamientos humanos existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia que existen: la normativa y la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación. La primera, establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno, mientras que la segunda se refiere a la validez a partir de criterios de congruencia, coordinación y ajuste.

74. Respecto a la primera, ya se revisó que la norma impugnada fue emitida por un órgano estatal que sí cuenta con la facultad de legislar en materia de asentamientos humanos. No obstante, en cuanto a la segunda, se advierte que en el caso no corresponde hacer un estudio de congruencia y coordinación por los motivos que se desarrollarán a continuación.

75. Por una parte, el ejercicio normativo realizado por el congreso local no constituye un plan, programa o acción relacionada con la planeación de asentamientos humanos, menos aún en el ámbito de las acciones que conforman la política nacional en la materia, como sí lo son, por ejemplo, la elaboración y aprobación de los programas y estrategias nacionales y estatales.

76. Incluso, aun cuando la accionante señala que el artículo impugnado no se ajusta con el contenido del diverso 4 de la LGAHOTDU, dicho artículo no contempla una definición del derecho a la ciudad, sino que, al ser un principio de política pública, se limita a realizar consideraciones generales sobre los aspectos

que deben garantizar las políticas e incluso redirige a los derechos reconocidos en la Constitución federal y tratados internacionales suscritos por México.[38]

77. Por otro lado, el reconocimiento del derecho a la ciudad por parte de la entidad demandada no conlleva una intromisión con el ámbito competencial de la Federación, sino que solamente se trata del ejercicio de una facultad que sí se encuentra prevista para las entidades federativas.

78. Si bien este Alto Tribunal ha sostenido que, cuando las entidades federativas incorporen o reconozcan un derecho en su normativa, no deben alterar su identidad ni oponerse manifiestamente a la caracterización constitucional y convencional,[39] en el caso que nos ocupa, no es posible hacer un estudio sobre dichas cuestiones, pues no existe una invasión a las facultades de la Federación.

79. Se asevera lo anterior en atención a que no todas las violaciones constitucionales pueden analizarse en una controversia constitucional, pues este medio de control constitucional se limita a estudiar aquellas afectaciones relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal. Por ello, para realizar un estudio de legalidad o sobre vulneraciones a derechos humanos, éstas deben estar relacionadas con la esfera de competencia de la parte accionante. De lo contrario, se podría desnaturalizar el presente medio de control y asimilarlo como una acción de constitucionalidad.[40]

80. De esta forma, hacer un estudio de constitucionalidad del contenido de la reforma al artículo 2 de la Constitución local –y con ello las alegadas violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal– resultaría problemático en el presente medio de control constitucional, pues implicaría un análisis legal

[38] "**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:
"**I.** Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;"
[39] 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: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2017.
[40] Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 109/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 10 de noviembre de 2022.

que no se encuentra relacionado con una afectación a la esfera de atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo Federal.

81. Por estos motivos, debido a que los argumentos de la accionante únicamente buscan realizar un estudio de carácter sustantivo acerca del contenido del artículo 2 impugnado con el principio de política pública contenido en el artículo 4 de la LGAHOTDU sin que exista una invasión a las facultades de la Federación, este Tribunal considera que no puede pronunciarse al respecto, ya que realizar dicho análisis implicaría una desnaturalización del presente medio de control constitucional.

82. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos de la Comisión accionante son **infundados,** pues no se advierte que el Congreso de Yucatán interfiera en las facultades de la Federación en materia de política nacional de asentamientos humanos.

83. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría y separándose de sus párrafos del 71 al 82, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VIII. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es **procedente** pero **infundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 2, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, adicionado mediante el Decreto 539/22, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil veintidós.

TERCERO.—**Publíquese** esta resolución 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con consideraciones diversas, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

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 obligado por la mayoría y separándose de sus párrafos del 71 al 82, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 2, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política del Estado de Yucatán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

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 Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 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 1 de julio de 2024, 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 controversia constitucional 193/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de once de marzo de dos mil veinticuatro.

El Tribunal Pleno resolvió la referida controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo Federal declarando la validez del artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, reformado mediante Decreto 539/2022 publicado el ocho de agosto de dos mil veintidós en el Diario Oficial del Gobierno de la entidad federativa mencionada, no obstante haber compartido el sentido de la propuesta, me permitiré expresar algunas precisiones en relación con la legitimación activa del Ejecutivo Federal.

En la pasada sesión del Tribunal Pleno de diecinueve de febrero de dos mil veinticuatro, al votarse la controversia constitucional 210/2023, me posicioné en el sentido de que el Ejecutivo Federal, en representación de la Federación, *carecía de legitimación activa* para controvertir una norma estatal que vulnera la esfera de competencias de un poder distinto, en ese caso, del Congreso de la Unión, cuyas facultades están previstas en el artículo 73 de la Constitución.

En la presente controversia, a mi juicio el Ejecutivo Federal **sí tiene legitimación en la causa,** en representación de la Federación, pues se alega que el contenido de la norma impugnada invade la competencia constitucional de ese órgano constituido, pues le impide formular y conducir la política nacional en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos y cumplir con atribuciones que le reconoce el Programa Nacional 2021-2024 en dicha materia; es decir, ***se alega la existencia de una afectación en sentido amplio para dicho órgano*;** de hecho, en el caso, no se argumenta como vicio de la norma la

falta de competencia del legislador local por asumir la que corresponde al Congreso de la Unión.

De conformidad con el artículo 105, fracción I, de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene legitimación amplia para interponer controversias constitucionales en las que puede impugnar normas estatales **siempre que exista un principio de afectación a sus facultades,** por lo que no podría acudir a defender la esfera de atribuciones del Poder Legislativo per se, sino en todo caso, podría argumentar la falta de competencia del legislador local por asumir atribuciones del legislador federal, *siempre que la norma impugnada afecte su propia esfera de competencias constitucionales.*

Estimo que en el caso el Ejecutivo Federal en representación de la Federación, sí tiene legitimación en la causa, pues se postula que el contenido de la norma implica una afectación a la esfera competencial de ese Poder Ejecutivo Federal, porque le impide ejercer determinadas atribuciones en la materia.

En efecto, el sentido de mi voto atiende a lo alegado por el Ejecutivo Federal, en el sentido de que existe un principio de agravio en la esfera de sus atribuciones y, una incidencia sobre la *Federación,* pues le impide formular y conducir la política nacional en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos y cumplir con atribuciones que le reconoce el Programa Nacional 2021-2024 en dicha materia, lo que considero le confiere al Ejecutivo Federal legitimación activa para controvertir la norma estatal.

Por estos motivos, en el presente caso mi voto es a favor de la legitimación activa del Poder Ejecutivo Federal como se reconoce en la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 193/2022.

1. En su sesión de once de marzo de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, promovido por el Poder Ejecutivo Federal contra el decreto por el que se modificó el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Yucatán[1] en materia de inclusión del derecho a la ciudad, publicado en el Diario Oficial local el ocho de agosto de dos mil veintidós.

[1] Constitución Política del Estado de Yucatán.



I. Razones de la decisión

2. Previo al estudio de fondo, en la resolución se estudió el argumento del Poder Ejecutivo demandado en el cual hizo valer la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Ejecutivo Federal para promover la presente controversia constitucional, fundamentándose en el artículo 19, fracciones VIII y IX, de la Ley Reglamentaria en la materia, al no actualizarse siquiera un principio de agravio a sus atribuciones. Tal alegato se desestimó, porque se consideró que su estudio involucraría un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, en el que se tendrían que distinguir las facultades que correspondan a cada ámbito y, en su caso, si existe la invasión alegada por la parte actora.

3. Por otro lado, el estudio de fondo del fallo consistió en determinar si el Congreso demandado invadió la esfera de competencias de la Federación en materia de asentamientos humanos, al incorporar en la Constitución del Estado de Yucatán el derecho a la ciudad.

4. En la sentencia se contesta negativamente ese planteamiento, ya que del análisis del marco constitucional y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se desprende que las entidades federativas sí tienen facultades para legislar en materia de asentamientos humanos, por tanto, el Congreso demandado sí podía incorporar el derecho a la ciudad, sin que deba ajustarse tal concepto a lo establecido en la ley de la materia, pues ésta solo lo prevé como un principio de política pública.

II. Razones de la disidencia

5. Voté en contra del apartado de causas de improcedencia, porque consideré fundada la causa de improcedencia propuesta por el Poder Ejecutivo local, al no hacer valer transgresiones a sus competencias constitucionales.

6. Si bien el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, cuenta con atribuciones importantes en la planeación federal del territorio, advierto

---

"Artículo 2.
"…
"El derecho a la ciudad permite garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegurar la justicia territorial, la inclusión social, la movilidad y la distribución equitativa de bienes públicos y la prestación de servicios públicos considerando la participación de la ciudadanía.
"El Estado garantizará el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de los asentamientos humanos, fundado en principios de justicia social, democracia, participación ciudadana, igualdad, sustentabilidad, sostenibilidad, respeto a la diversidad en todas sus formas de expresión a la naturaleza y al ambiente, de acuerdo a la legislación aplicable."

que su planteamiento se reduce a interrogar la falta de competencia del Congreso local para legislar y reconocer el derecho a la ciudad y a la ambigüedad de sus términos, en contravención a la manera en que el Congreso de la Unión lo hizo en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. De hecho, los artículos constitucionales que considera violados son el 27 y el 73, fracción XXIX, inciso C, que prevén, básicamente, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

7. Por tales razones, en mi opinión, esta controversia constitucional debió declararse improcedente por falta de interés legítimo de la parte actora.

8. Obligado por la mayoría en cuanto a la procedencia de esta controversia constitucional, me pronuncié respecto del fondo del asunto y voté a favor del sentido de la propuesta que se nos presentó, porque coincido en que conforme al artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional y al diverso 10 de la Ley General de la materia, corresponde a las entidades federativas legislar en materia de asentamientos humanos en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la propia Constitución.

9. Aun cuando la Ley General de la materia establece el concepto de "derecho a la ciudad" como un principio de política pública y sus directrices son garantizar el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, ello no implica que el legislador del Estado de Yucatán estuviera obligado a replicar o reproducir en términos idénticos esa disposición.

10. Por ello, desde mi perspectiva son infundados los argumentos del Poder actor en los que sostiene que el legislador local configuró de manera distinta el derecho a la ciudad, al omitir prever algunos de los elementos contenidos en la Ley General y haber agregado otros no establecidos en esa legislación.

11. Sin embargo, no coincidí con las consideraciones contendidas en los párrafos 71 al 82, en los que se sostiene que no es posible hacer un análisis del contenido sustantivo de las normas impugnadas, debido a que no existe una invasión de facultades a la federación. Desde mi punto de vista, ambas cuestiones no son excluyentes entre sí, pues analizar si la materia sobre la que legisló el Congreso demandado es de su competencia y determinar que efectivamente lo es, no implica, como una consecuencia lógica, que no se pueda examinar también si los términos en los que lo hizo tampoco implican una invasión de las facultades del poder actor.

12. Por las razones antes desarrolladas, voté en contra de la procedencia de la controversia y, a favor del sentido de la resolución, con las precisiones señaladas.

Este voto se publicó el viernes 28 de junio de 2024 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 195/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIECISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

En este asunto, el Pleno analizó la validez del artículo 22, párrafo segundo, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, así como el tercero transitorio del Decreto 226. La norma que se desprende de la disposición impugnada otorgaba un beneficio de reducción de la jornada máxima de trabajo para para las mujeres prestadoras de servicios permanentes o transitorios en favor de alguno de los órganos del Estado de Chiapas, quienes estuvieran a cargo del cuidado de sus hijas e hijos en el nivel inicial y básico, de acuerdo con la ley de educación aplicable. Según su redacción, se extendía el beneficio para los padres que también fueran responsables de sus hijas e hijos en ese supuesto, pero condicionado a que estos ejercieran de forma exclusiva la patria potestad, guarda y custodia de sus hijas e hijos. La norma decía textualmente:

"**Artículo 22.** La duración máxima de la jornada será ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta. La jornada laboral para las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos que estudien en el nivel inicial y básico señalado en la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, será de hasta siete horas sin importar si es jornada diurna, nocturna o mixta.

"Los hombres que tengan de manera exclusiva la patria potestad, guarda y custodia a sus hijas e hijos que se encuentre en los niveles educativos mencionados gozarán del mismo beneficio."

Coincidí con la invalidez de la porción que condicionaba el beneficio, pues la norma ciertamente perpetuaba estereotipos de género indeseables, al aceptar y reforzar el mensaje de que las mujeres son las cuidadoras y al excluir injustificadamente a los padres de un beneficio asociado con la crianza y el cuidado salvo en condiciones extremas –ante la ausencia de la madre.

Sin embargo, utilizaré este voto para separarme de la metodología que se utilizó en la sentencia. La medida se declaró inválida porque no superó un escrutinio estricto. En mi opinión, el beneficio debía ser caracterizado como una medida de igualación positiva y, como consecuencia, sujetarse a un escrutinio ordinario. Me explico.

La medida de reducir la jornada a madres –aunque introduce una exclusión basada en una categoría sospechosa como son el sexo y el género– parte de la rea-

lidad de la doble jornada y cómo ésta perjudica significativamente las oportunidades de desarrollo personal de las mujeres, las cuales constituyen un grupo históricamente desaventajado. De manera que la exclusión se entendería como una corrección jurídica para una desigualdad fáctica con la intención de crear igualdad sustantiva entre mujeres y varones. Para decidir esto, no son determinantes los efectos discriminatorios que la medida puede terminar produciendo aun contra las mujeres, pues las intenciones de la legisladora fueron nivelar un sector materialmente desaventajado.

Me parece fundamental hacer esta aclaración: el nivel de escrutinio al que deben sujetarse las medidas está determinado por la naturaleza de las medidas. Si se trata de una medida que pretende nivelar –"hacia arriba"– a un grupo históricamente desaventajado, entonces se trata de una política pública que debe estar sujeta a un examen de mera razonabilidad. Exigir a la legisladora una justificación superlativa o reforzada convertiría a las medidas de igualación sustantiva en una especia de *ultima ratio*; exigencia que interfiere seriamente con la libertad configurativa de la legisladora ordinaria o las facultades de decisión de otras autoridades públicas. Esto último sólo tiene sentido cuando la distinción, exclusión o preferencia normativa está basada en una categoría sospechosa y tiende a disminuir, anular o menoscabar el goce de derechos y libertades fundamentales, o bien, a aumentar la opresión de grupos históricamente desaventajados.

Finalmente, coincidí con la invalidez de la medida, pues –además de perpetuar estereotipos nocivos de género– generaba una exclusión irrazonable hacia los padres varones, desconocía la homoparentalidad, y privaba a los niños, niñas y adolescentes de la presencia de ambos padres-madres –si los hay. En efecto, para las mujeres el beneficio estaba disponible si ejercen la guardia y custodia exclusiva o compartida, ya sea con una pareja del mismo sexo o de sexo distinto. Para los hombres, sólo estaba disponible en casos de detención exclusiva de la guarda y custodia. De manera que, una pareja integrada por dos hombres sólo accedería al beneficio cuando uno de ellos detentase la guardia y custodia de sus hijos de manera exclusiva; es decir, ante un escenario de custodia compartida quedarían también excluidos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 195/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 773, con número de registro digital: 31306.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 296/2020.

El diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 296/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este asunto se demandó la invalidez del artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí reformada mediante Decreto 0770 publicado el veinte de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.[1]

De acuerdo con la promovente, la norma impugnada en la porción "*en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial*", era violatoria del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, según el cual, la regulación de la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión. Asimismo, porque establece una doble regulación que provoca inseguridad jurídica, debido a que la hipótesis contemplada en el enunciado impugnado –facultad de los intervinientes de elegir el órgano ante el cuál se desahogará el proceso– ya se encuentra regulada en el diverso 11 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.[2]

El Tribunal Pleno concluyó que estos argumentos resultaban fundados y declaró la invalidez de la porción normativa impugnada.

El Pleno consideró que la porción normativa regula cuestiones que las entidades federativas no pueden legislar. Para el Tribunal Pleno la norma no es un conte-

[1] "**Artículo 6.** …
"Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí."

[2] "**Artículo 11.** Elección de órgano por parte de los Intervinientes.
"Cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, los Intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Procuraduría o Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial, si lo hubiere."

nido de carácter orgánico, al no estar relacionado con el funcionamiento de los órganos de Estado o cómo deben actuar frente a alguna situación, sino como una prerrogativa de las partes intervinientes en el proceso para elegir ante qué órgano se va a desahogar el procedimiento de mediación o conciliación.

Asimismo, estimó que la norma tampoco puede considerarse legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación del sistema de justicia penal, pues la hipótesis ya está regulada directamente en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Finalmente, recordó que en otras ocasiones ha sostenido que las entidades federativas tienen proscrito modificar o inclusive reiterar los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

Pues bien, comparto el sentido de la conclusión del Tribunal Pleno en cuanto a la invalidez de la porción normativa. No obstante, formulo el presente voto concurrente porque en el estudio de fondo de este asunto se desarrollaron consideraciones sobre una división que he considerado particularmente problemática: normas orgánicas *vs.* normas procesales.

En la ejecutoria a la que se refiere este voto, el Pleno examinó la validez de la norma impugnada a partir de determinar si ésta regulaba contenidos permitidos a las entidades federativas, tales como: a) aspectos orgánicos o b) cuestiones complementarias para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos del artículo octavo transitorio de dicho ordenamiento.[3]

Este análisis implicó el empleo de una metodología que tuvo su origen en la acción de inconstitucionalidad 52/2015. Como lo manifesté en el voto concurrente que formulé en dicho asunto, aunque es innegable que los Estados conservaron un margen de actuación para emitir la legislación complementaria necesaria para la implementación de dicho ordenamiento, no comparto esa metodología porque el Tribunal Pleno realiza una disección bajo la lógica de "lo orgánico" y "lo puramente procedimental", como si tales categorías no estuvieran normalmente relacionadas.

[3] "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."

En el voto citado apunté que el criterio del Pleno obliga a preguntarnos cuestiones abstractas sobre, por ejemplo, cómo definir lo puramente procesal, y hasta qué punto puede una norma ser caracterizada esencialmente como tal.

Lo anterior exige que debamos darnos a la tarea de analizar la validez de las normas impugnadas solamente con base en un criterio dogmático que, de nuevo, supone que las normas pueden ser categorizadas de manera autónoma y/o aislada, en este caso, como si lo orgánico pudiera escindirse de lo procedimental.

Por tanto, consideré que esta metodología puede devenir en una discusión interminable sobre esencias normativas y que pierde de vista la finalidad realmente perseguida por el Constituyente: unificar los procedimientos penales a nivel nacional con el fin de lograr seguridad jurídica y consistencia en la implementación de un sistema adversarial.

En tal virtud, me aparté de la interpretación que da el Pleno al artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. A mi juicio, esta norma transitoria debe ser leída en un sentido estricto y deferente a las facultades del Congreso de la Unión. Insisto, ello en razón de los fines que inspiran la reforma al artículo 73 fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, a mi entender, dado que el Tribunal Pleno ha sostenido que las entidades federativas tienen proscrito modificar o inclusive reiterar[4] los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actualización de esta situación en el caso –reiterar contenido de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal– era condición suficiente[5] para declarar la invalidez de la norma cuestionada por la incompetencia del Congreso local. Por esta razón, compartí la declaratoria de invalidez de la norma impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 296/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las

[4] Así lo sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2019, párrafo 30. Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.
[5] Así sucedió al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2015, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 557, con número de registro digital: 30830.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2021.

El dos de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro, en donde se decretó la invalidez total del artículo 227 Bis 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.[1]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad para demandar la invalidez de dicho artículo por considerar que vulneraba los derechos a la seguridad jurídica, libertad de expresión, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y mínima intervención del derecho penal.

Al analizar el asunto, el Pleno se concentró únicamente en el tema del derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad. La mayoría consideró que, en efecto, el artículo impugnado es contrario al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad porque el tipo penal resulta vago e impreciso al vincular el término "Al que" con la condicionante: "fuera de los supuestos autorizados por la Ley". De acuerdo con el Pleno, la última expre-

[1] "**Artículo 227 Bis.** Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbe, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, 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."

sión no otorga bases objetivas para determinar cuándo un particular actualiza el objeto de la prohibición. Tampoco existe referencia expresa o tácita sobre algún ordenamiento que permita aclarar las conductas prohibidas por el tipo penal. Por ello, la mayoría del Pleno concluyó que el precepto impugnado vulneraba el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Coincido con el sentido y consideraciones de la sentencia. En mi opinión, el estudio desarrollado en la sentencia es correcto, pues demuestra de manera persuasiva y técnica por qué la norma impugnada no cumple con el estándar de taxatividad aplicable en la materia.

A pesar de ello, emito el presente voto para expresar razones adicionales por las que considero que la norma reclamada es inconstitucional. A fin de ser consistente con mi votación en otros precedentes, estimo que el estándar de regularidad constitucional no debió limitarse a analizar la norma a la luz del principio de taxatividad, sino que también debió examinar las posibles afectaciones a la libertad de expresión y al acceso de información.

En este sentido, desde mi perspectiva, el presente asunto no sólo versa sobre el problema jurídico identificado por la sentencia (relativo a la taxatividad), sino también sobre la siguiente pregunta: ¿cómo proteger la dignidad y el honor de personas que han sido víctimas de violencia y han fallecido con motivo de ello, de tal manera que sus cuerpos mutilados no sean exhibidos sin ningún tipo de reparo?

Considero que ese valor (constitucionalmente justificado) no puede ser protegido de manera que cause una afectación desproporcionada en el derecho a la libertad de expresión y en el derecho al acceso a la información. En una sociedad, como la nuestra, en que la violencia se ejerce de manera frecuente e incluso incremental, lo primero que debe protegerse es la posibilidad de documentar y exhibirla, pues solo así puede conocerse, objetarse y eventualmente erradicarse. De ese modo, es un valor democrático proteger la difusión de las condiciones de violencia. O, dicho en otros términos, es bueno en sí mismo proteger la libre difusión de las ideas e imágenes, pero también tiene un valor utilitario: esa libre difusión es precisamente lo que nos permite documentar la existencia de un fenómeno crítico de violencia. Ahora, evidentemente, cuando también se involucra la protección de valores como la honra o el honor, el legislador debe ser en extremo cauteloso para afectar la libertad de expresión de una manera proporcional; es decir, solo en la medida estrictamente necesaria.

Esta posición es consistente con el asunto que aprobó la Primera Sala, bajo mi ponencia, en sesión de veinte de mayo de dos mil quince, en el amparo en revisión 492/2014.[2] En este precedente, la Primera Sala invalidó el delito "de halconeo" previsto en el artículo 398 bis del Código Penal para el Estado de Chiapas.[3]

En este asunto, se articuló un estándar de regularidad constitucional que permite tratar de forma vinculada el problema de taxatividad y las posibles afectaciones a la libertad de expresión y al acceso de información. En ese precedente se dijo lo siguiente:

"El incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información, genera el vicio de validez constitucional ordinariamente asociado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibido. Sin embargo, lo específico de su aplicación en este ámbito radica en la existencia de un doble vicio de validez adicional:

"a) Una norma penal que no satisface el principio de taxatividad genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública –sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información–, ya que las personas,

[2] Resuelto por la Primera Sala en la sesión de veinte de mayo de dos mil quince, por mayoría de 3 votos (de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente y Ponente Gutiérrez Ortiz Mena, así como de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas).

[3] "Artículo 398 Bis. Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo.
"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.
"Así mismo, se aumentará la pena hasta en una mitad cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, a las fuerzas armadas o se trate de personas que han pertenecido o pertenezcan a personas morales que brinden servicios de seguridad privada.
"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, o vehículos de servicio de transporte público o mercantil, o que por sus características sean similares a esos en apariencia, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.
"Asimismo, se entenderá por información confidencial o reservada aquella que es relacionada con las actividades provenientes de operativos, investigación, persecución de los delitos o sus autores, misma información que en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, tenga dicha naturaleza."



al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad comunicativa, por miedo de resultar penalizados. En ello radica el efecto inhibidor generado por la falta de taxatividad de un tipo penal.

"b) El incumplimiento del principio de taxatividad genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular."[4]

En este sentido, la pregunta por analizar es si la amplitud de los términos utilizados por el legislador en este caso genera un efecto inhibidor (e injustificado desde el punto de vista constitucional) respecto al legítimo ejercicio de derechos humanos, como el de la libertad de expresión y de acceso a la información.

Esta misma postura la desarrollé en mi voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 9/2014.[5] En este precedente se cuestionó la invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo[6] –norma que penalizaba a quien, mediante la vigilancia, obtuviera y proporcionara información sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general,

[4] Página 51 del engrose.

[5] Resuelto por el Pleno en la sesión del seis de julio de dos mil quince.

[6] "Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.
"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de fuerzas armadas, corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además, se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.
"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.
"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

sobre cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública–.

En este precedente reiteré que el problema de taxatividad no está desconectado de la violación al derecho a la libertad de expresión y del de acceso a la información.

Ahora bien, en consistencia con esta postura, voté a favor del presente asunto y por la invalidez de la norma, pero por consideraciones adicionales. A mi consideración, el legislador penal puede hacer un trabajo mucho más riguroso y detallado si quiere proteger el valor de la dignidad y la honra.

Por esta razón, emito el presente voto concurrente. En esencia, me parece que también se debió utilizar el estándar ya desarrollado en el amparo en revisión 492/2014 para analizar la invalidez de la norma impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 136/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 529, con número de registro digital: 31687.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2023 Y SUS ACUMULADAS 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 Y 93/2023.

En sesión de veintidós de junio de dos mil veintitrés, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, promovidas en contra del *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*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

La mayoría de los integrantes de este Pleno resolvió declarar la invalidez del decreto impugnado por constatar la existencia de vicios invalidantes en el procedimiento legislativo. Comparto el sentido de la propuesta, sin embargo, me aparto de algunas de las consideraciones a partir de las siguientes precisiones.

En congruencia con mi voto en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 Y 47/2023, considero que la invalidez del producto legislativo descansa en dos violaciones en el procedimiento: la primera consistente en la falta de motivación de la dipensa de los trámites legislativos y la segunda, la falta de un plazo razonable que permitiera a todos los representantes populares conocer y formarse una opinión sobre el contenido de las iniciativas a votar.

Considero que dichas violaciones son suficientes para declarar la invalidez del decreto impugnado, por lo que este Pleno debería haber finalizado el estudio oficioso de todas aquellas violaciones impugnadas una vez determinadas las violaciones que –de suyo– generan la invalidez del procedimiento legislativo.

Para llegar a dicha conclusión, parto de delimitar la función del control constitucional sobre el procedimiento legislativo, a saber, la tutela de un diseño de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo que se traduce en la garantía de la deliberación parlamentaria y evitar la exclusión de las minorías.

La doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de violaciones al procedimiento legislativo se circunscribe a constatar 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 ni por el voto de ninguna mayoría.

Bajo esta óptica, estimo que la labor de esta Suprema Corte se debe limitar a estudiar si en el procedimiento legislativo se advierte alguna violación procedimental que se traduzca en la parálisis de la deliberación parlamentaria y el acallamiento de las voces minoritarias, por lo que bastaría con advertir alguna violación que se traduzca en estos efectos inhibitorios para declarar la invalidez del procedimiento legislativo.

A partir de estas premisas, no considero que la labor de este Alto Tribunal sea estudiar de manera pormenorizada el cumplimiento de cada una de las reglas que rigen al procedimiento legislativo desde una perspectiva formalista. Ello generaría el entorpecimiento de la producción normativa con la inevitable intromisión de esta Suprema Corte en espacios que solo corresponden a la rama legislativa.

Insisto, en el caso concreto se presentaron dos violaciones que afectaron gravemente la deliberación parlamentaria en detrimento del valor epistémico de las decisiones democráticas que solo se alcanza en procedimientos en los que se escuchan a todos los posibles afectados por una decisión.

Advertidas dichas violaciones, la Suprema Corte se encontraba en aptitud para declarar la invalidez del producto legislativo sin que fuese necesario el estudio oficioso de todas las violaciones adicionales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo I, diciembre de 2023, página 277, con número de registro digital: 32007.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021.

El treinta y uno de enero de dos mil veintitrés el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa "*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal*, *estatal o municipal*, *por resolución administrativa definitiva*", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno en el periódico oficial de la entidad federativa.

El Tribunal Pleno sostuvo que las disposiciones restringen de manera irracional y desproporcional el acceso a los cargos de titulares de la Secretaria General, Contralor Interno y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, ya que excluyen por igual y de manera genérica a toda persona que haya sido inhabilitada por cualquier razón y en cualquier momento; es decir, comprenden un gran número de posibles supuestos que impiden valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los cargos referidos, incluso, de cualquier puesto público.

Se concluyó que si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado por el sólo hecho de haber sido sancionada en el pasado, se le da una condición de desigualdad no justificada frente a otros candidatos al puesto, sobre todo, si el antecedente de sanción no incide de forma directa



e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo, sino que está relacionado con el honor y reputación de aquella persona, de manera que la medida resulta sobre inclusiva.

De manera respetuosa me aparto de las consideraciones descritas, porque, en mi opinión, la inhabilitación de una persona para ocupar cargos públicos no tiene relación alguna con el perfil que se pueda exigir para determinado empleo público, sino que simplemente esa sanción constituye, por el tiempo que se impuso, un impedimento para que tal persona pueda ser designada en algún cargo público.

No obstante, a mi juicio, las normas impugnadas resultan inconstitucionales por dos razones, la primera radica en que a través de su reforma se cambió la naturaleza de la resolución administrativa de inhabilitación de firme por definitiva, lo que indebidamente permite la aplicación del impedimento, no obstante que la resolución de inhabilitación aún se encuentre *sub iudice* puesto que al tener el carácter de definitiva en su contra proceden medios ordinarios de defensa, como puede ser el juicio contencioso administrativo, hasta culminar con el juicio de amparo, lo que implica que esa resolución aún puede ser modificada o revocada.

La segunda es que la norma utiliza un infinitivo compuesto, y con ello lo único que denota es que se realizó una acción, precisamente que la inhabilitación se llevó a cabo en una temporalidad previa al nombramiento, es decir, no haber sido inhabilitado; sin embargo, al usar esta modalidad gramatical no se distingue entre si la inhabilitación ya culminó o sigue surtiendo sus efectos, por lo que desde mi punto de vista el legislador debió utilizar el tiempo presente, esto es, no estar inhabilitado, con la finalidad de generar certeza sobre causa de impedimento.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 167/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 373, con número de registro digital: 31830.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021,

RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE ENERO 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 la constitucionalidad de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, todos en su porción normativa "*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.*"

Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

"**Artículo 91.** La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

"I. …;

"II. …;

"**III.** No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

"IV. …; y

"V. …"

"**Artículo 94.** La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

"I. …;

"II. …;

"**III.** No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

"IV. …; y

"V. …"

"**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

"Para ser titular del Instituto se requiere:

"I. …;

"II. …;

"**III.** No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

"IV. …; y

"V. …"

De los numerales citados, se aprecia que establecen como condiciones para acceder a los cargos de titulares de la Secretaria General, Contralor Interno y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, el no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.

Al discutir la presente acción de inconstitucionalidad el día treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno analizó las condiciones anteriores y, en

esencia, concluyó que la medida resulta sobreinclusiva, ya que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que persigue y, por tanto, resulta inconstitucional.

De esta manera, en la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, voté con el sentido del proyecto en cuanto a declarar la inconstitucionalidad del requisito señalado, no obstante, como lo anuncié en aquella ocasión, me separo de los párrafos 68 a 70 y 80 del proyecto, lo anterior, dado que en ellos se analiza el perfil del cargo sin que resulte necesario, ya que ello no tiene ninguna implicación respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma, sino que dicha exigencia contiene una condicionante normativa que no señala la temporalidad respecto de la inhabilitación, pues de su lectura no se aprecia a qué supuesto se refiere, es decir, si ya se cumplió con la sanción o si se trata del supuesto de haber sido inhabilitado, resulta suficiente para impedir la participación para ocupar el cargo respectivo.

En efecto, en la redacción de la norma se utiliza el verbo en infinitivo compuesto al establecer como requisito para ocupar el cargo respectivo el no **"haber sido inhabilitado",** aspecto que origina indefinición respecto del momento en que haya acontecido esa acción, al desconocerse si para la actualización de ese supuesto se requiere que la inhabilitación haya sucedido en una temporalidad previa al nombramiento o, en su caso, si se refiere a que la inhabilitación esté vigente al momento en que se pretenda ocupar el nombramiento, con lo cual, además de causar incertidumbre en relación con el momento al que se refiere tal requisito, también genera desconexión entre dicho requisito y las características con las que debe contar el perfil para ocupar el cargo público respectivo, con lo cual se contraviene el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

Consecuentemente, las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara por la invalidez los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y formulara el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 167/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 373, con número de registro digital: 31830.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LOS AUTOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL VEINTINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

En sesión de veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 7/2020, concluyendo lo siguiente:

A. En una primera parte, el criterio adoptado fue en el sentido de reconocer la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, afirmando que el supuesto que prevé la norma reclamada implica que en contra de aquellas multas que se impongan en virtud de la ejecución de las medidas de apremio, procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Se dijo que la determinación de medidas de apremio se compone de dos etapas, la primera que se refiere a su imposición en sí misma la cual es atribución exclusiva del INAI en el ámbito de su competencia; y la segunda, consiste en la ejecución de la medida de apremio, la cual no necesariamente se llevará a cabo por parte del Instituto.

Conforme a ello, se determinó que la norma impugnada no establece la procedencia del juicio de nulidad en contra de la imposición de la multa *per se*, sino que únicamente hace referencia a las multas impuestas durante el procedimiento de ejecución de la medida de apremio.

Ante ello, se estableció que la norma impugnada no amplía de manera alguna la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de los juicios de nulidad en que se impugne una multa derivada de la ejecución de una medida de apremio por parte del INAI, menos aún el artículo 185 impugnado prevé la procedencia de la impugnación de la resolución de dicho organismo.

B. En otro apartado, el fallo aprobado por el Tribunal Pleno concluye que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de la competencia que tiene conferida en el texto constitucional al emitir la sentencia de catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 1919/19-13-01-6, lo que lesiona el principio de autonomía e independencia del Instituto

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Se determinó que el Tribunal que conoció del juicio contencioso administrativo carece de facultades para revisar la medida de apremio que fue impuesta por el Instituto al sujeto obligado, ya que si bien dicho Tribunal tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se definen en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dicha competencia es para conocer de aquellos que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, conforme a lo que establece el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal.

De manera que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de competencia para conocer de las controversias que se susciten entre el INAI y los particulares con motivo de las determinaciones que se emitan en los procedimientos de verificación del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados, incluyendo la imposición de medidas de apremio, pues ello no encuadra en el supuesto de ser una controversia entre la administración pública federal y un particular, por lo que se extralimitó en el ejercicio de su ámbito de competencia, anulando una determinación emitida por un organismo constitucional autónomo, lo que afecta el funcionamiento eficaz y autónomo del INAI como órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información.

Por tanto, concluyó que la Sala Regional que emitió la sentencia impugnada, violó el principio de autonomía e independencia del INAI, invadiendo su esfera de competencia contemplada en el artículo 6, Aparado A, base VIII, de la Constitución Federal, y de igual manera excedió su esfera de competencias prevista en el diverso 73, fracción XXIX-H, de la misma Constitución, determinando declarar la invalidez de la sentencia impugnada.

Motivos de disenso

Estando de acuerdo, en lo general, con el criterio aprobado por el Tribunal Pleno, disiento de algunas de las consideraciones que sustentan el fallo, lo que genera el carácter de concurrente de este voto frente a la resolución de la mayoría en este tema. A continuación refiero los argumentos en que sustento mis diferencias con la posición mayoritaria.

A. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos para com-

batir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; atendiendo a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional es apta de analizarse en esta vía, sino sólo aquellas que guarden relación con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo posibles de conflictos a aquellos que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente, afectación a las esferas competencias trazadas desde el texto constitucional.[1]

En mi opinión la decisión tomada limita injustificadamente la procedencia del juicio contencioso administrativo únicamente a las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; si bien de inicio coincido con la fijación de esta regla general, se pierde de vista que la materia del juicio contencioso administrativo tiene una mayor amplitud.

Este Tribunal Pleno ha decidido en ocasiones anteriores que el Congreso Federal sí tiene competencia constitucional para establecer normas legales que prevean los procedimientos y recursos en materia de responsabilidades de servidores públicos.

Ejemplo de ello es el Conflicto Competencial 146/2012, fallado por mayoría de nueve votos el seis de enero de dos mil catorce, en dicho precedente nos enfrentamos a una problemática similar a la que hoy se nos presentó. En aquel asunto analizamos la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de una resolución que emitió el entonces Instituto Federal Electoral en perjuicio de un servidor público de dicho Instituto. La decisión del Tribunal Pleno fue que en términos de los artículos 73, fracción XXIX-H, 79, fracción IV, 108, 109 y 113 constitucionales, el Congreso Federal sí tiene competencia constitucional para legislar en relación con el régimen de responsabilidades administrativas, por ello se determinó que el juicio contencioso administrativo es la vía idónea no solo para dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares, sino también para conocer sobre sanciones impuestas a los funcionarios de un órgano con autonomía constitucional.

En mi opinión, el precedente marca la ruta que debió seguirse para resolver la problemática de la controversia analizada tomando en cuenta que se estaba deter-

[1] "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS ÓRGANOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SALVO QUE EXISTA UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESPERAS COMPETENCIALES."

minando la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de las sanciones que impongan los órganos constitucionales autónomos a los funcionarios públicos que incumplan con las obligaciones que les impone la ley respectiva.

Como lo sostuve en mi intervención, la solución a esta problemática no se resuelve con la interpretación aislada del artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, sino que era necesario realizar una interpretación sistemática del contenido de los numerales 73, fracción XXIX-H, 108 y 109 de la Carta Magna, que prevén la competencia del legislador federal para establecer los recursos procedentes en materia de responsabilidades administrativas.

Por ello, aunque estoy a favor del sentido del proyecto en este punto, me aparto de las consideraciones adoptadas por el Tribunal Pleno.

B. En segundo término difiero de la decisión de que en una controversia constitucional se lleve a cabo el control de legalidad a la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Desde mi punto de vista la controversia constitucional no es la vía idónea para analizar la legalidad con que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa emitió la sentencia en el juicio contencioso administrativo, corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito evaluar los méritos del fallo dictado en primera instancia.

La doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia de dos hipótesis que hacen improcedente el argumento en la controversia constitucional: **a)** cuando exclusivamente las partes aleguen violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales[2]

[2] Ver la jurisprudencia 83/2011, de este Tribunal Pleno, visible en la página 429 del Libro III (diciembre de 2011) Tomo 1 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de contenido: de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE. La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto

y/o **b)** cuando aleguen exclusivamente violaciones de estricta legalidad.[3] En ambos casos, se ha concluido, que bajo esos parámetros de control, no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados.

Al respecto, el Pleno de la Corte ha determinado que ambos supuestos de improcedencia –casos que involucran el análisis de violaciones a normas constitu-

o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

[3] Por analogía se retoma el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página CLXXXI/2009, visible en la página 1002 del Tomo XXX (octubre de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO. Por su propia y especial naturaleza, la controversia constitucional constituye una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las facultades de cualquiera de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que de alguna manera se traduzcan en invasión o afectación en su ámbito competencial por parte de otro nivel de gobierno, todo ello en aras de respetar las facultades y atribuciones conferidas a cada uno por la propia Constitución General de la República. En ese sentido, si analizado el tema constitucional de invasión de esferas en controversia constitucional se concluye que el actor carece de interés legítimo por falta de una atribución constitucional directa que respalde su acción, resulta improcedente analizar en esta vía la legalidad del acto impugnado por vicios propios, pues como lo ha sostenido el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el estudio de los actos cuya invalidez se demanda requiere al menos de la existencia de un principio de afectación, lo cual no se actualiza en el supuesto indicado, pues si el problema de fondo ya no es la lesión de la autonomía del recurrente ni los agravios que, como nivel de gobierno, le irroga el acto reclamado, es indudable que el actor carece de un derecho susceptible de ser constitucionalmente protegido a través de la controversia constitucional."

cionales sustantivas y meras violaciones de legalidad– deben considerarse hipótesis de estricta aplicación.

A pesar de lo anterior esta Suprema Corte ha establecido que esta regla general admite una excepción importante[4] es impugnable en la controversia constitucional una resolución jurisdiccional o administrativa de un órgano demandado cuando incluya una determinación que afecta el ámbito de competencias del ente actor, situación que no se materializó en el asunto resuelto.

Las consideraciones que anteceden sustentan mi postura en el presente asunto, si bien coincidí que es procedente difiero del estudio de legalidad que se realiza al fallo dictado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobre la resolución del INAI que impuso una multa a un servidor público, pues el análisis de los méritos de la sentencia impugnada sólo exige una evaluación de estricta legalidad, aspecto que resulta ajeno a la controversia constitucional.

Por estas razones, me aparto de los argumentos que soportan el criterio mayoritario.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 7/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 785, con número de registro digital: 31781.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2022.

En sesión de cinco de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la 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 Decreto Número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos

[4] Esta regla con su excepción se encuentra contenida en la jurisprudencia 16/2008, de este Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO."

y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintidós.

En su primer concepto de invalidez, la Comisión accionante demandó la totalidad del Decreto, pues señaló que se vulneró el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debido a que las acciones tomadas por el Poder Legislativo local no superaban el estándar convencional y constitucional.

Además, dentro del segundo concepto de invalidez impugnó de manera específica los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley 701, bajo el argumento de que vulneraban el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Ello, ya que únicamente reconocían la personalidad y derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afromexicanas, excluyendo así a las comunidades indígenas.

Concretamente, dichos preceptos señalan lo siguiente:

"**Artículo 2.** Son objetivos de la presente Ley:

"I. Reconocer los derechos y cultura de **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** del Estado y de las personas que los integran.

"…

"III. Establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.**"

"**Artículo 25.** En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta Ley les reconoce." **(énfasis añadido)**

Resolución del Pleno. Por unanimidad de once votos, las y los Ministros se reconoció la validez de la totalidad del Decreto impugnado. Por un lado, en lo relativo al primer concepto de invalidez, se determinó que las acciones emprendidas por el legislativo local cumplen con el estándar convencional y constitucionalmente exigido. Esto es, realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a través de, al menos, cinco fases: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.

El segundo concepto de invalidez se declaró infundado debido a que, mediante una interpretación armónica de los preceptos controvertidos, debe entenderse que los mismos comprenden a las comunidades indígenas.

Aunque coincido con las razones del Tribunal Pleno para reconocer la constitucionalidad de la consulta y del Decreto impugnado, en el presente voto desarrollaré algunas consideraciones adicionales acerca de la importancia del diálogo intercultural entre autoridades estatales ordinarias y las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En primer lugar, destaco que los procesos de consulta son de gran relevancia por diversas cuestiones. Por un lado, porque buscan preservar y garantizar algunos derechos como la identidad cultural, la propiedad o la autodeterminación. Y por otro lado, salvaguardan la calidad democrática de las necesidades y decisiones de las personas, pueblos y comunidades a través de un ejercicio participativo.[1]

No obstante, para que estos ejercicios cumplan con su cometido y sean respetuosos de los derechos humanos, tienen que cumplir con las características y etapas que se desarrollan en la sentencia. Pero, a la par, deben generar durante todo el proceso las condiciones que posibiliten un ejercicio efectivo y que éste no se torne ilusorio o simbólico.

En este sentido, considero que una cuestión transversal que debe tomarse en cuenta es el carácter abierto de la consulta. El Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que, para que exista un diálogo democrático, las consultas no deben limitarse a determinados artículos de una ley, sino que deben llevarse a cabo en relación con cualquier aspecto regulado en la norma que esté vinculado con los pueblos y comunidades.[2]

Lo anterior permite que las personas cuenten con la información completa acerca de la norma y sus implicaciones, para que puedan formarse mejores opiniones o comentarios sobre sus necesidades. A su vez, esto genera que la consulta se desarrolle no solo como una serie de preguntas estrictas o limitativas que deban ser contestadas acerca de la pertinencia o no de ciertos artículos, sino que abre la puerta a que las personas participen de manera mucho más amplia y activa.

[1] *Cfr.* Sentencia recaída a la acción de institucionalidad 285/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 13 de julio de 2021, pág. 26.

Ahora bien, para que exista este tipo de participación, debe considerarse la presencia de un diálogo intercultural, es decir, un diálogo verdadero que, a partir de la igualdad de condiciones y las cosmovisiones indígenas, permita que las personas presenten sus necesidades, opiniones u objeciones.[3]

Como se explica en la sentencia, este diálogo y efectiva participación no configuran nunca un derecho de veto a favor de las comunidades respecto de la norma objeto de consulta. Sin embargo, ello no debe entenderse en el sentido de no atender, sin justificación, las demandas o necesidades de las poblaciones, sino que más bien se trata de una forma en la que las y los miembros de pueblos y comunidades pueden ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Particularmente, esto responde a que el diálogo intercultural permite considerar el contexto y cultura en la que se desarrollan dichas comunidades.[4]

En esa misma línea, este Alto Tribunal ha recogido criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sostienen que para garantizar las condiciones de igualdad deben tomarse en cuenta las características propias de la identidad cultural de las y los miembros de los pueblos y comunidades.[5]

Estos criterios cobran sentido a la luz de las implicaciones de la interculturalidad. Sobre esto, el Protocolo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia explica que este concepto opta por reconocer las asimetrías de poder y refundarlas para construir relaciones equitativas. Es decir, no se enfoca solo en reconocer o tolerar las diferencias, sino en enfrentar y modificar las relacio-

[2] *Cfr.* Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 193/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 17 de mayo de 2021, párr. 94; Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 7 de junio de 2022, párr. 81 y sentencia recaída al amparo en revisión 289/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 25 de enero de 2023, pág. 53.

[3] *Cfr.* Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020, párr. 133 y Sentencia recaída a la acción de institucionalidad 285/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 13 de julio de 2021, págs. 52 y 53.

[4] *Cfr.* Sentencia recaída al amparo directo en revisión 5465/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 26 de abril de 2017, párr. 95.

[5] *Cfr.* Sentencia recaída al amparo directo en revisión 4189/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 9 de febrero de 2022, párr. 87.

nes de poder a través de la construcción de relaciones entre grupos, prácticas, lógicas y conocimientos diversos.[6]

Por ello, resulta relevante que durante el diálogo intercultural deba tomarse en cuenta la cosmovisión de los pueblos y comunidades. Así, podrá comprenderse el pensamiento, ideas o prácticas, conflictos intracomunitarios,[7] o bien, entenderse la especial relación que tienen con los territorios que habitan.[8]

Así, aunque en el presente caso la Comisión accionante sostuvo en su primer concepto de invalidez que la consulta realizada no se ajustó a los ya mencionados estándares, debido a que no se contó con la información necesaria que permitiera un diálogo intercultural entre autoridades y pueblos y comunidades, este Tribunal Pleno consideró que sí existió dicho diálogo –y coincido–.

Lo anterior responde a que, en las distintas etapas, las autoridades legislativas realizaron lo siguiente:

(i) Fase preconsultiva

Se logró identificar a los pueblos y comunidades indígenas que debían ser consultados, se delimitó el objeto de la consulta y se establecieron, de común acuerdo, entre autoridades locales y pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas los lineamientos para el proceso.

(ii) Fase informativa

Pese a las dificultades para traducir la información pertinente a algunas lenguas indígenas, debido a que son endémicas y ágrafas, se consideró que, con la impresión y distribución de ciertos materiales, la transmisión de "spots" y la organización de asambleas informativas, las autoridades locales realizaron acciones con alcance suficiente para las poblaciones objeto de la consulta.

(iii) Fase de deliberación interna

Aunque en el proceso, las autoridades legislativas no nombraron explícitamente esta fase, sí se llevaron a cabo diversas asambleas y reuniones internas sin la

[6] *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas*, 2022, pág. 52.
[7] *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas*, 2022, pág. 46-48.
[8] *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas*, 2022, pág. 49.

intervención del Poder Legislativo local. Éstas tuvieron el objetivo de discutir la propuesta y llegar a un acuerdo respecto de las cuestiones que podrían afectar a las poblaciones, así como en relación con las modificaciones que se quisieran hacer a la iniciativa.

(iv) Fase de diálogo

Con el objetivo de que las autoridades estatales conocieran las decisiones y observaciones acordadas en la fase anterior, en esta etapa se realizaron asambleas comunitarias en donde se dieron a conocer las demandas de los pueblos y comunidades. Aunque el Alto Tribunal consideró que no es posible lograr acuerdos definitivos, sí se realizó un diálogo intercultural en donde se organizaron 424 asambleas, en diferentes fechas y con la participación aproximada de 832 personas.

(v) Fase de decisión

Para la comunicación de los resultados del proceso consultivo y de la entrega del dictamen correspondiente, las autoridades locales, bajo el principio del mayor consenso posible, sistematizaron, incorporaron y adecuaron la mayoría de las aportaciones y propuestas de las comunidades indígenas y afromexicanas.

A partir de esto es posible advertir el tipo de acciones que pueden coadyuvar a la construcción de procesos participativos que reconozcan la diversidad, el respeto y que propicien el diálogo cultural.[9] Por ello, como mencioné, comparto la determinación del Tribunal Pleno en el sentido de que las autoridades legislativas cumplieron con los estándares convencionales y constitucionales.

Por último, estimo que entender las particularidades de cada pueblo o comunidad y, a partir de eso, generar un diálogo intercultural que sea receptivo y productivo no debe considerarse como un derecho de veto, sino como un ejercicio que garantiza la participación igualitaria de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

[9] El Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas de la Suprema Corte considera que concepto de interculturalidad implica la defensa de la diversidad, del respeto y del diálogo cultural. Además de que puede considerarse un ideal de convivencia ya que se basa en el conocimiento y reconocimiento, pág. 51.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 113/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 37, Tomo I, mayo de 2024, página 758, con número de registro digital: 32459.

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

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROMOVIDA CONTRA LA OMISIÓN QUE SE ATRIBUYE A LA CÁMARA DE SENADORES DE DESIGNAR A LAS PERSONAS COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ES OPORTUNA MIENTRAS AQUÉLLA SUBSISTA AL MOMENTO EN QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROMOVIDA CONTRA LA OMISIÓN QUE SE ATRIBUYE A LA CÁMARA DE SENADORES DE DESIGNAR A LAS PERSONAS COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, NO SE RIGE POR EL PLAZO DE TREINTA DÍAS A PARTIR DE QUE EL PROPIO INSTITUTO SE OSTENTÓ SABEDOR DE DICHA OMISIÓN.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CUENTA CON FACULTADES PARA PROMOVERLA, AL PARTICIPAR DE LA NATURALEZA DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

PERSONALES, PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ENTE LEGITIMADO, PREVIA APROBACIÓN DE SU PLENO.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR SU CUENTA Y SIN DEPENDER DE LA OTRA, CUENTA CON LEGITIMACIÓN PASIVA PARA DEFENDER LAS FACULTADES EXCLUSIVAS QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL LE OTORGA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES CONSISTENTE EN LA NO DESIGNACIÓN Y LA NO CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE UNA PERSONA COMISIONADA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AUN CUANDO DESPUÉS DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA SE CONFIGURE LA VACANTE RESPECTIVA, PUES LA NATURALEZA DE ÉSTA ES DISTINTA A LA DE LA OMISIÓN RECLAMADA.

IX. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. MARCO CONSTITUCIONAL RELACIONADO CON SU AUTONOMÍA.

X. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SE ENMARCAN EN UN ENTENDIMIENTO FLEXIBLE DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

XI. DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

XIII. DIVISIÓN DE PODERES. EL HECHO DE QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS

FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

XIV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU ACTUACIÓN NO ESTÁ SUJETA NI ATRIBUIDA A LOS DEPOSITARIOS TRADICIONALES DEL PODER PÚBLICO, SINO A LA PAR DE ESOS PODERES.

XV. PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.

XVI. DIVISIÓN DE PODERES. CUANDO LA CONSTITUCIÓN GENERAL PREVÉ UN PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN O INTEGRACIÓN DE ALGUNO DE LOS PODERES U ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS EN EL QUE PARTICIPAN OTROS PODERES, SE ESPERA QUE CADA UNO DE ELLOS PARTICIPE EN SU DEBIDA INTEGRACIÓN Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO.

XVII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE SELECCIÓN DE LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE LO INTEGRAN.

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES DE DESIGNAR A LAS PERSONAS COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS NO CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.

XIX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SI SU INTEGRACIÓN DEPENDE DEL CONCURSO DE LOS DOS PODERES CON REPRESENTACIÓN POLÍTICA, LA TARDANZA DE UNO DE ELLOS EN IMPULSAR EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE ESTÁ SUJETO A ESCRUTINIO JUDICIAL.

XX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SI UNA AUTORIDAD CUENTA CON UNA COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE SUS INTEGRANTES, PERO NO SE PREVÉ UN PLAZO PARA SU REALIZACIÓN, DEBERÁ REALIZARLO EN UN PLAZO RAZONABLE.

XXI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. LA OMISIÓN DE UNA AUTORIDAD EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE SUS INTEGRANTES ES INCONSTITUCIONAL SI AFECTA EL DISEÑO PREVISTO POR EL CONSTITUYENTE PARA EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO AFECTADO Y/O LE IMPIDE DESPLEGAR ADECUADAMENTE TODAS SUS ATRIBUCIONES.

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU MATERIA RADICA EN VERIFICAR SI EXISTE O NO UNA INVASIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE CIERTOS ÓRGANOS O PODERES DETERMINADOS CONSTITUCIONALMENTE.

XXIII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE INTEGRAN DICHO ÓRGANO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XXIV. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LA CÁMARA DE SENADORES CUENTA CON UNA COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO PARA DESIGNAR A LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE LO INTEGRAN.

XXV. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LA CÁMARA DE SENADORES CUENTA CON UN PLAZO RAZONABLE DE SESENTA DÍAS PARA DESIGNAR A LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE LO INTEGRAN, YA SEA QUE LA VACANTE SURJA POR LA CONCLUSIÓN DE UN PERIODO O POR CIRCUNSTANCIAS DISTINTAS.

XXVI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LOS FACTORES INTRÍNSECOS AL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE LO INTEGRAN, COMO LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA DELIBERACIÓN O LA FACULTAD DE VETO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, NO JUSTIFICAN QUE SE EXTIENDA INDEFINIDAMENTE.

XXVII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LA CÁMARA DE SENA-

DORES EXCEDIÓ EL PLAZO RAZONABLE PARA DESIGNAR A LA PERSONA COMISIONADA QUE CUBRIRÍA LA RESPECTIVA VACANTE DERIVADA DE LA CONCLUSIÓN DE UN PERIODO (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

XXVIII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LA SUSPENSIÓN OTORGADA EN UN JUICIO DE AMPARO PARA QUE EL SENADO SE ABSTENGA DE DESIGNAR A LA PERSONA COMISIONADA QUE CUBRÍA LA RESPECTIVA VACANTE, NO ES OBSTÁCULO PARA CONCLUIR QUE SE CONFIGURA SU OMISIÓN EN EJERCER DICHA FACULTAD, SI EL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO SE HABÍA EXCEDIDO CON ANTERIORIDAD A LA MENCIONADA SUSPENSIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

XXIX. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. AL EXCEDERSE LOS PLAZOS PARA LA DESIGNACIÓN DE LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE CUBRIRÁN LAS RESPECTIVAS VACANTES EN DICHO ÓRGANO, SE CONFIGURA LA OMISIÓN POR PARTE DEL SENADO EN EL EJERCICIO DE SU FACULTAD DE EJERCICIO OBLIGATORIO (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

XXX. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LA DEMORA DEL SENADO EN LA DESIGNACIÓN DE LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE CUBRIRÁN LAS RESPECTIVAS VACANTES EN DICHO ÓRGANO, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HUBIESE OBJETADO LOS NOMBRAMIENTOS, SI EL PLAZO PARA TAL EFECTO YA SE HABÍA EXCEDIDO DESDE ANTES DEL VETO PRESIDENCIAL (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

XXXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN, EL TRIBUNAL PLENO DEBE ANALIZAR SI ÉSTA INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ÓRGANO ACTOR.

XXXII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE EJERCER, DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE, LA FACULTAD DE EJERCICIO OBLIGATORIO DE NOMBRAR A LAS PERSONAS COMISIONADAS QUE SUPLAN LAS TRES VACANTES EXISTENTES EN DICHO ÓRGANO, PARALIZA EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES Y VULNERA SU DISEÑO CONSTITUCIONAL Y SU ÁMBITO COMPETENCIAL EN EL GRADO MÁS INTENSO, CON REPERCUSIONES EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

XXXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XXXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE FACULTA AL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES A SESIONAR CON MENOS DE CINCO PERSONAS COMISIONADAS PRESENTES, SIEMPRE Y CUANDO LO HAGA CON LA TOTALIDAD DE ÉSTAS Y DE MANERA COLEGIADA, HASTA EN TANTO NO QUEDE SUBSANADA LA OMISIÓN POR PARTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y, EN CONSECUENCIA, NO QUEDE INTEGRADO EL QUÓRUM EXIGIDO LEGALMENTE PARA CONSIDERAR VÁLIDAS LAS SESIONES PLENARIAS (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

XXXV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE VINCULA AL SENADO PARA QUE, DENTRO DEL PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DESIGNE A LAS PERSONAS QUE OCUPARÁN LAS VACANTES DERIVADAS DE LA CONCLUSIÓN DEL ENCARGO DE DOS COMISIONADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y, DE SER NECESARIO, AGOTE LAS FACULTADES QUE PARA ESE EFECTO LE HAN SIDO ENCOMENDADAS, A FIN DE PERMITIR LA PRONTA Y COMPLETA INTEGRACIÓN DEL PLENO DE DICHO ÓRGANO (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

XXXVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE, ANTE LA EXISTENCIA DE UNA SUSPENSIÓN PARA EL EFECTO DE QUE LAS COSAS SE MANTENGAN EN EL ESTADO QUE SE ENCUENTRAN RESPECTO DE UNA DE LAS VACANTES EN EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, DETERMINA ESPERAR A QUE SE RESUELVA EL JUICIO DE

AMPARO, A FIN DE QUE EL SENADO PUEDA REANUDAR DE FORMA URGENTE EL PROCESO DE DESIGNACIÓN RESPECTIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CONSISTENTE EN NO DESIGNAR Y NO CONCLUIR EL PROCESO DE DESIGNACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PERSONAS COMO COMISIONADAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 2 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y JUAN CARLOS SALAMANCA VÁZQUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	23
II.	**PRECISIÓN DE LAS OMISIONES IMPUGNADAS**	Se tiene por efectivamente impugnada la omisión por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Federal, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante **"INAI").**	24
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	26
IV.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte legitimada.	28
V.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	30

VI.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No se hicieron valer ni se observa que se actualicen.	31
VII.	**ESTUDIO DE FONDO** **VII.1. Parámetro de regularidad**	Se desarrollan los siguientes apartados: **A.** Marco constitucional y jurisprudencial relacionado con la autonomía constitucional del INAI. **B.** Procedimiento constitucional y legal de selección de personas comisionadas del INAI. **C.** Doctrina constitucional sobre las omisiones en los procedimientos de designación de integrantes de órganos constitucionales autónomos.	33
	VII.2. Análisis de constitucionalidad	Se desarrollan los siguientes apartados: **A.** Análisis de la existencia de la omisión impugnada para las vacantes de personas comisionadas del INAI. **B.** Análisis constitucional de la omisión del Senado. La Cámara de Senadores cuenta con una competencia de ejercicio obligatorio para designar a los comisionados del INAI. Los plazos que ha tardado para cubrir las tres vacantes existentes superan el plazo previsto. Por lo tanto, el Senado ha sido omiso en designar a los comisionados del INAI. **La omisión es inconstitucional,** dado que vulnera el diseño constitucional del Instituto y su autonomía.	50

VIII.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	En tanto quede subsanada la omisión por parte del Senado y hasta en tanto quede integrado el *quorum* exigido a nivel legal para considerar válidas las sesiones plenarias del INAI, el Pleno de este órgano podrá sesionar con menos de cinco personas comisionadas presentes, siempre y cuando lo haga con la totalidad de sus miembros y de manera colegiada. Se ordena al Senado para que, en el presente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Federal y designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas. Y, de ser necesario, para que agote las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas, a fin de permitir la pronta y completa integración del Pleno del INAI por siete comisionados, tal como ordena la Constitución Federal. Respecto de la vacante derivada de la conclusión del encargo del comisionado Guerra Ford, lo conducente es aguardar a lo que se resuelva en el juicio de amparo correspondiente, ya que de él depende que el Senado pueda reanudar, de forma urgente el proceso de designación de esa vacante.	72
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez y notificaciones	La sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución a la Cámara de Senadores y al INAI.	76

IX.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Se declara la **inconstitucionalidad** de la omisión del Senado de la República consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos del apartado VII de esta sentencia. TERCERO.—Se ordena al Senado de la República para que, dentro del presente período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas; incluso, para que agote las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas a fin de permitir la pronta y completa integración del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con el apartado VIII de esta decisión. CUARTO.—Se autoriza al Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a sesionar con	76

		menos de cinco personas comisionadas presentes, siempre y cuando lo haga con la totalidad de sus comisionadas y comisionados designados y de manera colegiada, como dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6, apartado A, fracción VIII, en términos de lo resuelto en el apartado VIII de esta ejecutoria. QUINTO.—Esta determinación surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Senado de la República y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. SEXTO.—**Publíquese** esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 280/2023, promovida por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, "INAI" o "Instituto"), contra la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

A. ***Procedimientos de selección de las personas comisionadas e integración del INAI***

(i) Proceso de selección para la primera configuración del INAI

1. El catorce de mayo de dos mil catorce fueron instalados los primeros comisionados y comisionadas del INAI: Francisco Javier Acuña Llamas, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Óscar Mauricio Guerra Ford, María Patricia Kurczyn Villalobos, Joel Salas Suárez, Ximena Puente de la Mora y Areli Cano Guadiana, en el periodo que se señala en la siguiente tabla.[1]

Persona comisionada	Periodo
Ximena Puente de la Mora Areli Cano Guadiana	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2018
María Patricia Kurczyn Villalobos Joel Salas Suárez	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2020
Rosendoevgueni Monterrey Chepov Óscar Mauricio Guerra Ford	**14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022**
Francisco Javier Acuña Llamas	**14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2023**

(ii) Procedimiento de selección para ocupar las dos vacantes de las comisionadas Areli Cano Guadiana y Ximena Puente de la Mora (2018)

2. Con motivo de la conclusión de los periodos de las comisionadas Areli Cano Guadiana y Ximena Puente de la Mora, el treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho, se llevó a cabo el siguiente procedimiento de designación:

• **Treinta y uno de enero de dos mil dieciocho.** El INAI notificó al Presidente de la Mesa Directiva del Senado que el treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho concluiría el mandato constitucional para el que fueron designadas las comisionadas Areli Cano Guadiana y Ximena Puente de la Mora.[2]

[1] *https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/47290*
[Nota: Se ponen en negritas los comisionados cuyas vacantes son objeto de la presente controversia.]
[2] Oficio por el que comunica que el 31 de marzo de 2018 concluye el mandato constitucional para el que fueron designadas las comisionadas Areli Cano Guadiana y Ximena Puente de la Mora, INAI, *Sistema de Información Legislativa* 31/01/2018, [consultado el 08 de agosto de 2023]. Disponible en *http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/02/asun_3662065_20180207_1518020181.pdf*

• **Seis de marzo de dos mil dieciocho.** El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el acuerdo de la JUCOPO por el que se emitió la convocatoria y se estableció el procedimiento de selección. En dicho acuerdo se convocó a la sociedad civil a presentar candidaturas para ocupar las vacantes.[3]

• **Veintitrés y veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.** Después de ser publicada la lista de las personas aspirantes, se llevaron a cabo las comparecencias respectivas.

• **Veintiséis de abril dos mil dieciocho.** El Pleno de la Cámara de Senadores designó a Blanca Lilia Ibarra Cadena y a Carlos Alberto Bonnin Erales como Comisionados del Instituto garante, y esa misma fecha tomaron protesta. La comisionada y el comisionado fueron electos para el siguiente periodo:[4]

Personas comisionadas	Periodo
Blanca Lilia Ibarra Cadena	26 de abril de 2018 a 25 de abril de 2025.
Carlos Alberto Bonnin Erales	

(iii) Procedimiento de selección para ocupar la vacante de Carlos Alberto Bonnin Erales, derivada de su fallecimiento

3. Con motivo del fallecimiento del comisionado Carlos Alberto Bonnin Erales, se llevó a cabo el siguiente procedimiento de designación:

• **Veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho.** El Senado recibió un oficio del Presidente del INAI, mediante el cual se informó del fallecimiento del comisionado Carlos Alberto Bonnin Erales. Con base en el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

[3] Redacción, "Senado elige y toma protesta a nuevos comisionados del INAI", *Senado de la República. Coordinación de comunicación social*, Boletín no. 1160, 26 de abril de 2018, [consultado el 11 de agosto de 2023], disponible en *http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/40837-senado-elige-y-toma-protesta-a-nuevos-comisionados-del-inai.html*

[4] Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LXVI Legislatura, Año I, Primer periodo ordinario, Sesión Núm. 32, 11 de diciembre de 2018, disponible en *https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/3049*

Pública (en adelante, "LFTAIP"), se inició el procedimiento de designación para cubrir su vacante.[5]

• **Seis de diciembre de dos mil dieciocho.** El Pleno del Senado aprobó la convocatoria que establece el procedimiento de designación para ocupar dicha vacante.[6]

• **Veinticinco y veintiséis de febrero de dos mil diecinueve.** Después de ser publicada la lista de las personas aspirantes, se llevaron a cabo las comparecencias.

• **Veintinueve de marzo dos mil diecinueve.** El Pleno de la Cámara de Senadores designó a Josefina Román Vergara como comisionada del INAI y se comunicó el nombramiento al Presidente de la República.[7]

• **Diez de abril de dos mil diecinueve.** Toda vez que el titular el Ejecutivo Federal no objetó su nombramiento, fue nombrada como comisionada del INAI para el siguiente periodo:[8]

Persona comisionada	Periodo
Josefina Román Vergara	10 de abril de 2019 a 9 de abril de 2026.

[5] "**Artículo 18.** ... En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia. ..."

[6] Redacción, "Inician comparecencias de candidatos a comisionado del Inai", *Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social,* Boletín núm. 1321, 25 de febrero de 2019, [consultado el 11 de agosto de 2023], disponible en *http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43840-inician-comparecencias-de-candidatos-a-comisionado-del-inai.html.*

[7] Redacción, "Eligen a Josefina Román Vergara comisionada del Inai", *Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social,* Boletín núm. 1531, 21 de marzo de 2019, [consultado el 11 de agosto de 2023], disponible en *http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44212-eligen-a-josefina-roman-vergara-comisionada-del-inai.html.*

[8] Redacción, "Rinde protesta nueva comisionada del Inai", *Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social*, Boletín núm. 1690, 10 de abril de 2019, [consultado el 11 de agosto de 2023], disponible en *http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44499-rinde-protesta-nueva-comisionada-del-inai.html.*

(iv) Procedimiento de selección para ocupar las vacantes de las personas comisionadas María Patricia Kurczyn Villalobos y Joel Salas Suárez

4. Con motivo de la conclusión de los periodos de las personas comisionadas María Patricia Kurczyn Villalobos y Joel Salas Suárez el **treinta y uno de marzo de dos mil veinte,** se llevó a cabo el siguiente procedimiento de designación:

• **Catorce de septiembre de dos mil veinte.** Debido a la pandemia por COVID-19, la JUCOPO aprobó el acuerdo mediante el cual se reestablecieron los plazos para llevar a cabo el procedimiento de selección.[9]

• **Trece al quince de octubre de dos mil veinte.** Después de ser publicada la lista de las personas aspirantes, se llevaron a cabo las comparecencias vía remota.

• **Veintinueve de octubre de dos mil veinte.** El Pleno de la Cámara de Senadores designó a Norma Julieta del Río Venegas y Adrián Alcalá Méndez como comisionados del INAI. Dichos nombramientos se comunicaron al Presidente de la República.[10]

• **Dieciocho de noviembre de dos mil veinte,** toda vez que no se objetaron sus nombramientos como comisionados del INAI, tomaron protesta:

Persona comisionada	Periodo
Julieta Del Río Venegas	18 de noviembre de 2020 a 18 de noviembre de 2027.
Adrián Alcalá Méndez	

[9] "ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA MEDIANTE EL CUAL SE RESTABLECEN LOS PLAZOS PARA LLEVAR A CABO EL PROCESO DE SELECCIÓN DE COMISIONADAS O COMISIONADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Senado de la República, *Gaceta del Senado* 14/09/2020, [consultado el 11 de agosto de 2023] disponible en *https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/112266.*

[10] Redacción, "Elige el Senado a Norma Julieta del Río Venegas y Adrián Alcalá Méndez, comisionados del INAI", Boletín núm. 332, 29 de octubre de 2020, [consultado el 11 de agosto de 2023], disponible en *http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49541-elije-el-senado-a-norma-julieta-del-rio-venegas-y-adrian-alcala-mendez-comisionados-del-inai.html.*

(v) Procedimiento de designación para ocupar las vacantes de los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford

5. A continuación, se desarrollan las actuaciones del Senado en el procedimiento de designación de las personas que ocuparían las vacantes tras la conclusión del mandato de los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford **el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós.**

• **Ocho de febrero de dos mil veintidós.** La Comisionada Presidenta del INAI notificó a la entonces Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República la conclusión del mandato de los Comisionados Oscar Mauricio Guerra Ford y Rosendoevgueni Monterrey Chepov.[11]

• **Dos de marzo de dos mil veintidós.** La JUCOPO expidió el Acuerdo por el que se emitió la convocatoria pública y estableció el procedimiento de selección de las personas comisionadas.[12]

• **Siete de marzo de dos mil veintidós.** La convocatoria se publicó en el sitio web del Senado de la República.[13]

• **Quince de marzo de dos mil veintidós.** Se remitieron los expedientes de las personas registradas a la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado (en adelante **"Comisión de Anticorrupción"**).[14]

---

[11] Oficio número INAI/OCP-BLIC/062- BIS/2022, en términos de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [Anexo 3 de la demanda]

[12] Acuerdo de la JUCOPO Por el que se emite la Convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de comisionadas y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Junta de Coordinación política del Senado de la República, *Gaceta del Senado 02/03/2022* [consultado el 07 de agosto de 2023]. Disponible en *https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124146*.

[13] Ídem.

[14] Comunicación de Senadoras y Senadores De la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, con la que remite el listado de las y los candidatos inscritos para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como los respectivos expedientes curriculares para su publicación en el portal electrónico del Senado y en el de dicha Comisión y la de Justicia. *Gaceta del Senado 15/03/2022* [Consultado el 07 de agosto de 2023]. Disponible en *https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124522*.

• **Dieciocho de marzo de dos mil veintidós.** La Comisión de Anticorrupción, y la Comisión de Justicia, suscribieron el Acuerdo relativo al formato y la metodología para la evaluación de los candidatos a ocupar el cargo de comisionados del INAI.[15] En la misma fecha la Comisión de Anticorrupción emitió el calendario de entrevistas para la evaluación de las personas candidatas y la convocatoria para la participación de la sociedad civil en el procedimiento de selección.[16]

• **Veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.** Las juntas directivas de las Comisiones de Anticorrupción y de Justicia emitieron el Acuerdo por el que se modificó el formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos para ocupar el cargo de comisionados del INAI.[17]

• **Veintidós al veinticinco de marzo de dos mil veintidós.** Las Comisiones entrevistaron a los aspirantes.[18]

• **Primero de abril de dos mil veintidós.** Las Comisiones encargadas aprobaron el dictamen por el que se propuso a la JUCOPO el listado de candidatos para ocupar el cargo de comisionada o comisionado del INAI.[19]

---

[15] "ACUERDO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ANTICORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y DE JUSTICIA, RELATIVO AL FORMATO Y METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS Y LOS CANDIDATOS A OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADAS Y COMISIONADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Senado de la República, *INFOSEN, [Consultado el 07 de agosto de 2023]. Disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-03-18-1/assets/documentos/Acuerdo_CATPC_INAI_2022_Firmas_Asistencia.pdf*

[16] *Op. Cit. Gaceta del Senado* 15/03/2022

[17] Oficio LXV/DAyCC/0153.01.CC/2'23, Contestación de la demanda de controversia Constitucional. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 01 de septiembre de 2022, Pág. 6. **Tiene como cierto el hecho referido.**

[18] Redacción, "Concluyen entrevistas a 48 aspirantes a comisionada y comisionado del INAI", *Canal del Congreso,* México, 25 de Marzo de 2022.

[19] "DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE ANTICORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y DE JUSTICIA, POR EL QUE SE PROPONE A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA EL LISTADO DE LAS Y LOS CANDIDATOS QUE, CON BASE EN LOS PRINCIPIOS DE ESPECIALIZACIÓN E IDONEIDAD, REUNIERON LASCONDICIONES DE ELEGIBILIDAD PARA OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Senado de la República, 01/04/2022, [consultado el 10 de agosto de 2023]. Disponible en *https://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientosLXV/NCINTAIPDP2022/1_dictamen.pdf.*

• **Once de noviembre de dos mil veintidós.** Un integrante del consejo consultivo del INAI promovió Juicio de Amparo en contra de la omisión del Senado de resolver los dos nombramientos pendientes de personas comisionadas del Instituto. La demanda fue turnada el Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México y radicada bajo el expediente 1714/2022.[20]

• **Dieciséis de febrero de dos mil veintitrés.** Tras el desechamiento inicial de la demanda y la revocación de dicho Acuerdo por el Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Jueza del Decimoséptimo Juzgado de Distrito en Materia Administrativa admitió a trámite la demanda y concedió suspensión provisional para el efecto de que la autoridad responsable "*cese la omisión reclamada y con base en el Dictamen de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Justicia, por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que, con base en los principios de especialización e idoneidad, reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, acuerde los nombramientos que debe someter al Pleno de la Cámara de Senadores para su aprobación.*"[21]

• **Primero de marzo de dos mil veintitrés.** La JUCOPO del Senado emitió un Acuerdo por el que puso a consideración del Pleno la designación de Ana Yadira Alarcón Márquez y Rafael Luna Alviso para el cargo de comisionados por un periodo de siete años. En la misma fecha se aprobó la designación propuesta y se comunicó al Ejecutivo.[22]

---

[20] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE). Estas constancias que se tienen como hechos notorios, de conformidad con la tesis P./J. 16/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10, Registro digital: 2017123, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

[21] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)

[22] Oficio LXV/DAyCC/0153.01.CC/2'23, Contestación de la demanda de controversia Constitucional. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 01 de septiembre de 2022, Pág. 7. Se tiene como cierto el hecho referido.

• **Tres de mazo de dos mil veintitrés.** La titular del Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México negó parcialmente y concedió parcialmente la suspensión definitiva al quejoso.[23]

• **Quince de marzo de dos mil veintitrés.** La JUCOPO recibió oficio del Presidente objetando los nombramientos señalados por las siguientes razones: Rafael Luna Alviso no se encontraba inicialmente en la lista de aspirantes, obtuvo un puntaje inferior a cuarenta y seis de los contendientes y se hallaba inmerso en conflicto de intereses; en cuanto a Yadira Alarcón Márquez, el Titular del Ejecutivo señaló que hubo tres mujeres aspirantes con mejor puntaje que ella.[24]

(v.1) Inconformidad de Ana Yadira Alarcón Márquez

• **Veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.** Inconforme con la objeción de su nombramiento, Ana Yadira Alarcón Márquez promovió Juicio de Amparo Indirecto radicado con el número de expediente 524/2023 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.[25]

• **Veintinueve de marzo de dos mil veintitrés.** Se admitió la demanda y concedió la suspensión provisional a la quejosa a efecto de que: "las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta el momento en que se presentó la objeción de nombramiento de la quejosa, y no se presente la nueva propuesta para ocupar el cargo; y, en caso de que se haya presentado la nueva propuesta no se continúe con el procedimiento para nombrar a persona diversa, únicamente respecto de la vacante para la cual fue nombrada la parte quejosa". Además, se establecieron límites a la medida cautelar a efecto de que "no se suspende cualquier otro acto diverso al señalado en la demanda y no implica que la quejosa pueda asumir el cargo y percibir la contraprestación correspondiente. ..."[26] En respuesta a la suspensión provisional otorgada y a los límites establecidos por el juzgado, se interpusieron diversas quejas.[27]

[23] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).
[24] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).
[25] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).
[26] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).
[27] La queja 158/2023, en contra de las limitaciones establecidas a la suspensión provisional, admitida el 31 de marzo de 2023, para posteriormente declararse infundada; y las quejas 169/2023 y 170/2023 en contra de la suspensión provisional, admitidas el 11 de abril de 2023, mismas que fueron desechadas.

• **Cuatro de abril de dos mil veintitrés.** Se confirmó la determinación anterior por el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante resolución que declaró infundado el recurso de queja.[28]

• **Veinticinco de abril de dos mil veintitrés.** Se concedió la suspensión definitiva para el mismo efecto y ante ella se interpusieron recursos de revisión, los cuales no han sido resueltos a la fecha del dictado de esta sentencia.[29]

(v.2) *Vacante pendiente del comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov*

• **Veintisiete de abril de dos mil veintitrés.** La JUCOPO acordó proponer al Pleno del Senado a Ricardo Salgado Perrilliat para cubrir la vacante de Rosendoevgueni Monterrey Chepov. La vacante generada por el término del periodo del comisionado Óscar Mauricio Guerra Ford no fue considerada con el objeto de preservar la situación jurídica de Ana Yadira Alarcón Márquez.[30]

• **Veintisiete de abril de dos mil veintitrés.** Se puso a discusión y votación el dictamen de la JUCOPO**,** mismo que no alcanzó la mayoría de tres quintas partes en la votación. Se informó a la Junta para la elaboración de una nueva propuesta. [31]

• **Diecinueve de mayo de dos mil veintitrés.** Se concedió la suspensión provisional en el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión del Juicio de Amparo 1714/2022, para efectos de que, en tres días, la JUCOPO propusiera a candidatos para la vacante de Monterrey Chepov.[32]

Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

[28] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

[29] Se interpuso el recurso de revisión 228/2023 por parte de la Secretaría de Gobernación, admitido el 08 de mayo de 2023, y el recurso de revisión adhesiva del mismo por parte del Presidente de la República, admitido el 12 de junio de 2023.
Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

[30] "ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL NOMBRAMIENTO DE UN COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Senado de la República, *Infosen 27/04/2023, [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-04-27-2/assets/documentos/Acuerdo_JCP_INAI.pdf*.

[31] Oficio LXV/DAyCC/0153.01.CC/2'23, Contestación de la demanda de controversia Constitucional. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 01 de septiembre de 2022, Pág. 16.

[32] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

• **Treinta de mayo de dos mil veintitrés.** El presidente de la JUCOPO remitió a la presidencia de la Comisión Permanente un oficio para comunicar los siguientes Acuerdos:

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se pone a consideración del Pleno del Senado de la República el nombramiento de una Comisionada o un Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas en el juicio de amparo 1714/2022.

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se pone a consideración del Pleno del Senado de la República el nombramiento de una persona para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para cubrir la vacante generada por el C. Francisco Javier Acuña Llamas.[33]

• Asimismo, se solicitó que se convocara al Senado de la República a un eventual periodo de sesiones extraordinarias para desahogar los Acuerdos referidos.

• **Treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.** Se listó en la orden del día el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para dar cumplimiento a los Acuerdos referidos previamente. La unanimidad de integrantes de la Comisión Permanente aprobó el Acuerdo referido y acordó que dicho asunto se sometiera a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato y que el Senado llevara a cabo sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos pendientes de las personas comisionadas del Instituto. Sin embargo, no se alcanzó la votación calificada para la dispensa de trámites y se turnó el asunto a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente.[34]

---

[33] Oficio no. JCP/ST/LXV/0477/23. Junta de Coordinación Política, Senado de la República, 30/05/2023. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Nombramiento_de_INAI.pdf*.

[34] "ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO 1714/2022 Y PARA CUBRIR LA VACANTE GENERADA POR EL C. FRANCISCO JAVIER ACUÑA



• **Veintiséis de junio de dos mil veintitrés.** Se discutió y votó el proyecto de decreto por el que se convocó a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones. **La propuesta no fue aprobada.**[35]

(vi) Procedimiento de designación para ocupar la vacante del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas

• **Veintisiete de enero de dos mil veintitrés.** La Comisionada Presidenta del INAI informó al Senado que el mandato del comisionado Javier Acuña Llamas concluiría el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés. Asimismo, comunicó la falta de designación de personas comisionadas para sustituir a los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford.[36]

• **Veintidós de febrero de dos mil veintitrés.** Inicia el procedimiento con la aprobación del *Acuerdo de la JUCOPO por el que se emitió convocatoria pública y se estableció el procedimiento para la selección de la persona comisionada*.[37]

• **Ocho de marzo de dos mil veintitrés.** La JUCOPO envió a la Comisión de Anticorrupción el listado y expedientes de los aspirantes.[38]

LLAMAS COMO COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Mesa Directiva de la Comisión Permanente, *Gaceta Parlamentaria*, 31/05/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_Resoluciones.pdf*.

[35] Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, *Gaceta Parlamentaria*, 26/06/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-06-28-1/assets/documentos/Com_Primera_Comunicaci%C3%B3n_Periodo_Extrordinario.pdf*

[36] Oficio no. INAI/OCP-BLIC/039/2023. Oficina de la Comisionada Presidenta Blanca Lilia Ibarra Cadena, *Gaceta Parlamentaria*, 27/01/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-02-01-1/assets/documentos/Oficio_Comunica_31_Marzo_2023_Concluye_Mandato_Constitucional.pdf*.

[37] "ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE EMITE LA CONVOCATORIA PÚBLICA Y SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE LA PERSONA QUE OCUPARÁ EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria,* 22/02/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-02-22-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Transparecia.pdf*.

[38] "ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACION POLITICA POR EL QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DEL PLENO LA DESIGNACIÓN DE COMISIONADAS Y COMISIONADOS DEL INSTITUTO

• **Catorce de marzo de dos mil veintitrés.** El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el *Acuerdo de la JUCOPO por el que se modificaron y ampliaron los plazos de la convocatoria pública para la selección de la persona comisionada*.[39]

• **Dieciséis de marzo de dos mil veintitrés.** La Comisión de Anticorrupción convocó a integrantes de la sociedad civil a participar en el proceso de selección de la persona comisionada.[40]

• **Veintiocho de marzo de dos mil veintitrés.** Las Comisiones encargadas emitieron el dictamen por el que se propuso a la JUCOPO el listado de candidatos que reunieron los requisitos para ocupar la vacante de comisionado en el INAI.[41]

• **Treinta de mayo de dos mil veintitrés.** El Presidente de la JUCOPO del Senado remitió a la Presidencia de la Comisión Permanente un Acuerdo con la finalidad de convocar a un periodo de sesión extraordinario para, entre otros

NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Senado de la República, *Infosen 01/03/2023,* [consultado el 11 de agosto de 2023. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-01-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP-INAI.pdf*.

[39] "ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE MODIFICAN Y AMPLÍAN LOS PLAZOS DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA PARA LA SELECCIÓN DE LA PERSONA QUE OCUPARÁ EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, 14/03/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-14-1/assets/documentos/ACUERDO_JCP_COMISIONADO_INAI.pdf*

[40] Oficio no. LXV/CATPC/442/2023. Comisiones De Anticorrupción, Transparencia Y Participación Ciudadana, y de Justicia, *Gaceta Parlamentaria*, 16/03/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-16-1/assets/documentos/Convocatoria_INAI_CATPC_16032023.pdf*

[41] "DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE ANTICORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y DE JUSTICIA, POR EL QUE SE PROPONE A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA EL LISTADO DE LAS Y LOS CANDIDATOS QUE, CON BASE EN LOS PRINCIPIOS DE ESPECIALIZACIÓN E IDONEIDAD, REUNIERON LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD PARA OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES". Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, *Gaceta Parlamentaria*, 28/03/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en: *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-28-1/assets/documentos/DICTAMEN_INAI_2023.pdf*

asuntos, nombrar a la persona comisionada del INAI pendiente de cubrir la vacante de Javier Acuña Llamas.[42]

• Se listó en la orden del día el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para dar cumplimiento a los Acuerdos referidos previamente. La unanimidad de integrantes de la Comisión Permanente aprobó el Acuerdo referido y acordó que dicho asunto se sometiera a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato y que el Senado llevara a cabo sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos pendientes de las personas comisionadas del Instituto. Sin embargo, no se alcanzó la votación calificada para la dispensa de trámites y se turnó el asunto a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente.

• **Treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.** La Presidencia presentó el proyecto de Acuerdo para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas en el Juicio de Amparo 1714/2023 y cubrir la vacante generada por Javier Acuña Llamas. Se listó en la orden del día el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para dar cumplimiento a los Acuerdos referidos previamente. La unanimidad de integrantes de la Comisión Permanente aprobó el Acuerdo referido y acordó que dicho asunto se sometiera a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato y que el Senado llevara a cabo sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos pendientes de las personas comisionadas del Instituto. Sin embargo, no se alcanzó la votación calificada para la dispensa de trámites y se turnó el asunto a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente.[43]

---

[42] Oficio no. JCP/ST/LXV/0477/23. Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, 30/05/2023. [Consultado el 11 de agosto de 2023]. Disponible en: *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Nombramiento_de_INAI.pdf*

[43] "ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EI NOMBRAMIENTO DE UNA PERSONA PARA OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSLGARIENCEA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, PARA CUI51RIR LA VACANTE GENERADA POR EL C. FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS". Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, 31/05/2023. [Consultado

• **Veintiséis de junio de dos mil veintitrés.** Se celebró una reunión con la Primera Comisión de la Comisión Permanentes Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, para discutir y votar el decreto que convocó al Senado a un período extraordinario de sesiones. **La propuesta no fue aprobada.**

B. Trámite de la controversia constitucional

6. **Presentación de la demanda.** El veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, promovió controversia constitucional en contra de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. En ella, le atribuyó la omisión por resultado consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como comisionadas del INAI.

7. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el INAI expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. PRIMERO. Violación a la autonomía constitucional del Instituto en su vertiente de debida integración. La omisión por resultado de una competencia de ejercicio obligatorio del Senado de la República, consistente en no nombrar a las personas que ocuparán las vacantes de comisionadas o comisionados del Instituto promovente dentro de un plazo razonable, transgrede su autonomía.

Lo anterior, porque su integración es un componente esencial y fundamental de su autonomía, ya que el ejercicio de sus funciones constitucionales se materializa a través de las personas nombradas por el Senado de la República. Por ello, la omisión reclamada transgrede la autonomía del Instituto, al no estar integrado en los términos que precisa el artículo constitucional.

Por su parte, la omisión reclamada irrumpe con el diseño constitucional del Instituto, lo que trastoca los principios de cooperación y coordinación entre los poderes y órganos del Estado, que garantizan el funcionamiento, operatividad y continuidad del ejercicio de sus atribuciones constitucionales. De tal forma, la

---

el 11 de agosto de 2023]. Disponible en: *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-31-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Cubrir_Vacante_de_C_Francisco_Javier_Acuna.pdf*

simple omisión constituye una vulneración a la división funcional de atribuciones constitucionales, ya que la existencia de tres vacantes genera una integración inhabilitante que impide al Instituto desplegar sus atribuciones.

b. SEGUNDO. Vulneración al principio de colegialidad. La omisión reclamada transgrede el citado principio, como vertiente de su autonomía constitucional. Esto, puesto que el artículo 6o. constitucional prevé que el Instituto sea colegiado, y es preciso que el Pleno se integre por las siete personas comisionadas debidamente nombradas para poder cumplir con dicha cualidad.

De esa forma, con la transgresión al principio de colegialidad, también se afecta la imparcialidad, especialidad y autonomía en sentido estricto, lo que hace a la deliberación del Pleno plural, especializada y autónoma. Asimismo, se afecta la distribución de responsabilidades entre todos los integrantes del Pleno, que garantiza que el desempeño de sus funciones, consistentes en garantizar y proteger de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, pueda realizarse de forma oportuna y en los términos de las normas aplicables.

c. TERCERO. Inhabilitación del Pleno del Instituto para sesionar válidamente. La omisión "por resultado" impugnada transgrede la autonomía del Instituto accionante, en tanto genera la inhabilitación del Pleno como un hecho futuro de realización inminente y cierta. Dicha omisión se materializa en dos momentos: (1) la omisión continuada desde el primero de abril de dos mil veintidós, por la que el Pleno quedó integrado únicamente por cinco personas comisionadas y (2) el hecho cierto y notorio que, desde el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno únicamente cuenta con cuatro integrantes.

La omisión de nombrar a tres personas comisionadas genera una incompleta integración del Pleno que impide su funcionamiento material y formalmente, ya que, para que el Pleno pueda sesionar válidamente, se requiere la asistencia de al menos cinco de sus integrantes, incluida la persona comisionada presidenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33, párrafo tercero, de la LFTAIP. En este sentido, la omisión reclamada tiene como consecuencia que se desarticule el funcionamiento del Instituto conforme a las atribuciones que le han sido conferidas en la Constitución Federal. Al respecto, se considera aplicable al caso lo resuelto en la controversia constitucional 207/2021, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d. CUARTO. Vulneración a los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. La omisión combatida vulnera de forma directa los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, puesto que en la transgresión al diseño institucional del Pleno se prefigura una grave violación a estos derechos humanos.

Se vulnera el derecho al acceso a la información pública, puesto que el Instituto es el medio institucional y orgánico para su garantía y, al encontrarse inhabilitado, no podrá actuar conforme la legislación secundaria, por lo que se trastocan de forma inmediata las instituciones procesales que tienen por objeto garantizar este derecho, como lo son: el recurso de revisión o inconformidad, así como las denuncias ciudadanas por incumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados.

Lo mismo sucede respecto del derecho de protección de datos personales y el consecuente ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, ya que la omisión reclamada trastoca los procedimientos del Instituto que garantizan el derecho, como los son los procedimientos de investigación, verificación, sanciones o el de protección de derechos.

Adicionalmente, se vulneran los derechos humanos de fuente internacional porque se estaría incumpliendo el deber fundamental de garantizar los derechos a la vida privada y a la información, previstos en los artículos 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano, respectivamente. Por otro lado, se incumple con el deber de contar con al menos una autoridad autónoma responsable de garantizar el cumplimiento de dichos instrumentos, dispuesto en el Convenio No. 108 del Consejo de Europa para la Protección de las Personas, con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, así como el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal.

8. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de tres de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente correspondiente, registrarlo bajo el número 280/2023 y turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a fin de que instruyera el procedimiento respectivo.

9. Mediante acuerdo de veinticuatro de abril de veintitrés, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a quién se le requirió para que presentara su contestación de demanda, indicara el domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, y manifestara, bajo protesta de decir verdad, si existen o no documentales relacionadas con la omisión reclamada y, en su caso, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de esos documentos. Además, se ordenó dar vista, por un lado, a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera y, por otro lado, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con el fin de que manifestara si la materia de la presente controversia trasciende a sus funciones constitucionales.

10. **Incidente de suspensión.** En su demanda, el INAI solicitó la suspensión de la omisión reclamada con la finalidad de estar en posibilidad de desarrollar las competencias que la Constitución le atribuye y garantizar los derechos humanos que tiene encomendados, en los siguientes términos:

a. Se ordene al Senado de la República que cumpla con lo establecido en los artículos 6 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y realice los tres nombramientos para ocupar las vacantes pendientes a Comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y

b. En tanto no se designe a las personas que cubrirán las vacantes, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de una interpretación conforme que realice al artículo 33 de la LFTAIP, en contraste con el diverso 6 constitucional y en beneficio del ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información y la protección de dato personales, para el efecto de que el Pleno del Órgano Garante pueda sesionar válidamente con cuatro Comisionados que lo integran.

11. Por auto de veinticuatro de abril de dos mil veintitrés, la Ministra instructora negó la suspensión solicitada. Respecto del primer punto de la solicitud de la medida cautelar, indicó que no procedía conceder la suspensión por tratarse de la pretensión principal o derecho litigioso cuya constitucionalidad cuestiona el Instituto promovente, la cual será materia del fondo del asunto; respecto del segundo punto, determinó que no resultaba jurídicamente posible conceder la suspensión, pues la disposición legal de la que se pretende una interpretación

conforme e inclusive más protectora, prescribe de manera contundente a partir de una única interpretación literal, el *quorum* del Pleno del Instituto actor, para tener por válidas las sesiones respectivas.

12. En contra de la decisión anterior, el Instituto Nacional promovió recurso de reclamación, el cual se registró con el número 229/2023-CA, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. La Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió el recurso de reclamación el día veintitrés de agosto de dos mil veintitrés en los términos siguientes: se determinó parcialmente fundado, se revocó el acuerdo recurrido y se concedió la suspensión a la parte quejosa, únicamente para el efecto de permitir al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sesionar válidamente con cuatro personas comisionadas.[44]

13. **Contestación de la demanda.** Mediante escrito recibido el seis de junio de dos mil veintitrés, suscrito por el Senador Alejandro Armienta Mier, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, dio contestación a la demanda y expresó los siguientes argumentos:

a. Es inexistente la omisión combatida, en virtud de que el Senado de la República ha llevado a cabo todos los actos parlamentarios con el objeto de nombrar a las personas que deberán formar parte del Pleno del INAI, de conformidad al procedimiento previsto en el artículo 6 de la Constitución Federal y las leyes secundarias. Sin embargo, en los órdenes del día correspondientes al primero de marzo y veintisiete de abril de dos mil veintitrés, se sometió a consideración el nombramiento de los cargos. En el primero, los dos nombramientos fueron objetados por el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades conferidas en el artículo 6 constitucional, y, del segundo, no se alcanzó el porcentaje de votación requerido, el cual constituye un acto democrático y soberano de las y los legisladores.

b. Adicionalmente, a la fecha hay una orden jurisdiccional que ha suspendido el procedimiento de elección y designación de una vacante, derivada de la concesión de la suspensión definitiva en un juicio de amparo.

[44] Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos.

c. Respecto a la vacante originada a partir del primero de abril de dos mil veintitrés, se está desarrollando el procedimiento correspondiente, respecto del cual no existe obligación alguna para que la JUCOPO acuerde los nombramientos que someterá al Pleno del Senado de la República en un plazo determinado.

d. Del artículo 6 constitucional y de las leyes secundarias no se desprende algún plazo al que se encuentre sujeto el Senado de la República para la designación de las personas que deberán integrar el Pleno del citado Instituto actor.

e. Finalmente, no hay violación a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, toda vez que existen diversos ordenamientos jurídicos que reconocen, garantizan y hacen efectivo su pleno ejercicio.

f. Las manifestaciones que aduce el Instituto constituyen simples apreciaciones subjetivas que no son idóneas ni suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del acto combatido.

14. ***Amicus Curiae.*** El Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, diversos Diputados Federales de la LXV Legislatura, Ciudadanos Resiliencia por México, integrantes de diecinueve colectivos de Jalisco y ciudadanos participantes, así como María Marván Laborde, Sergio López Ayllón y Jacqueline Peschard Mariscal (en su calidad de ciudadanos mexicanos) y el Representante Adjunto de la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizaron diversas manifestaciones alegando la inconstitucionalidad de la omisión reclamada, bajo la figura de *amicus curiae*, mediante escritos presentados el ocho, doce, diecinueve y veintidós de junio y once de julio de dos mil veintitrés, respectivamente.

15. **Pedimentos.** En este asunto, el Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no realizaron manifestaciones.

16. **Alegatos.** Mediante escritos de quince y dieciséis de junio de dos mil veintitrés, la Cámara de Senadores y el INAI, respectivamente, formularon alegatos.

17. **Cierre de la instrucción.** El tres de julio de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

18. **Returno.** El trece de julio de dos mil veintitrés, el Secretario General de Acuerdos de esta Suprema Corte informó a la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad que el Pleno de este Alto Tribunal había desechado el proyecto de resolución de la controversia constitucional 280/2023 y acordó que el expediente se returnara.

19. En acuerdo de presidencia de trece de julio de dos mil veintitrés, se acordó que la presente controversia constitucional se returnara al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, a efecto de que formulara el proyecto de resolución que en derecho procediera.

I. COMPETENCIA

20. 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 I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[45] 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[46] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[47] y el punto segundo, fracción I del Acuerdo General 1/2023 de este Tribunal Pleno,[48]

[45] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

[46] "**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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."

[47] "**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; ..."

[48] "**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. ..."

por tratarse de un conflicto entre un organismo constitucional autónomo y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en el que, aun cuando no se impugnan normas de carácter general, se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES IMPUGNADAS

21. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[49] deben fijarse los actos, normas generales u omisiones impugnados objeto de la controversia.

22. En su demanda, la parte actora señala como acto cuya invalidez demanda: "[l]a omisión por resultado por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales."

23. Con base en lo anterior, así como en los conceptos de invalidez presentados por la parte actora en su demanda, se impugnó "la omisión por resultado" por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación de las personas que ocuparán las tres vacantes de comisionadas del INAI en términos del artículo 6 constitucional.

24. Las tres vacantes referidas son las generadas por la conclusión del cargo de los comisionados:

a. Rosendoevgueni Monterrey Chepov, el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós;

b. Óscar Mauricio Guerra Ford, el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós y

[49] "**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; ..."

c. Francisco Javier Acuña Llamas, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.

25. Así, en el presente caso se impugna la omisión por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 constitucional, de personas como comisionadas del INAI para suplir las vacantes generadas por la conclusión del cargo de Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Óscar Mauricio Guerra Ford y Francisco Javier Acuña Llamas.

26. De esto, se observa que, si bien la existencia de la omisión forma parte de la litis y, por lo tanto, atañe al estudio de fondo,[50] resulta posible demostrar que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión planteada.

27. Para verificar lo anterior, por un lado, resulta necesario señalar que el artículo 6, Apartado A, fracción VIII, párrafo octavo,[51] de la Constitución Federal prevé el procedimiento para seleccionar a las personas comisionadas del INAI, en el cual se señala que la Cámara de Senadores cuenta con la facultad para nombrar a las personas comisionadas del INAI, de acuerdo con lo establecido en dicho procedimiento y sujeto a que el Presidente de la República pueda objetar el nombramiento. En el mismo sentido, el artículo 76, fracción XII, otorga la facultad exclusiva al Senado de nombrar a los comisionados de dicho organismo garante.[52]

---

[50] Véase la tesis 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

[51] "**Artículo 6.** ...
"**A.** ...
"**VIII.** ...
"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República."

[52] "**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:
"**XII.** Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y"

28. Por otro lado, se observa, por ser un hecho notorio, que, a la fecha en la que se resuelve este asunto, ninguna de las tres vacantes ha sido cubierta.

29. Así pues, la existencia de la facultad por parte del Senado para nombrar a las personas comisionadas del INAI y el hecho de que ninguna de las tres vacantes de personas comisionadas del INAI ha sido cubiertas resulta suficiente en este momento del estudio para proceder con el estudio. Al respecto, se puede concluir que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión que se tiene por impugnada.

III. OPORTUNIDAD

30. El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria establece que, tratándose de actos u omisiones, el plazo para presentar la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que:[53]

a. Conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b. Se haya tenido conocimiento del acto u omisión, o de su ejecución, o

c. El actor se ostente sabedor de ellos.

31. Las hipótesis que regula ese precepto no resultan aplicables en el presente caso, pues no se impugna una resolución o acuerdo, por ende, no puede computarse el plazo a partir de la fecha en que se notificó algún acto de esa naturaleza.

---

[53] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"**I.** Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"**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
"**III.** Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

32. Debido a lo expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en la especie, resulta necesario acudir al criterio establecido en la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."[54] Ello, pues establece un criterio razonable que ha sido reiterado por el Pleno y las Salas en innumerables ocasiones, incluyendo en la resolución de la controversia constitucional 207/2021,[55] donde se impugnó la omisión por parte del Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de la Comisión Federal de Competencia Económica, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

33. Por lo tanto, si en el presente caso quedó acreditado que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión que se atribuye al Senado al momento en que se presentó la demanda, debe concluirse que la presentación de la demanda fue **oportuna.**

34. Lo anterior no implica que el plazo de treinta días establecido en el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria vigente resulte inaplicable a todas las controversias constitucionales, sino solamente para este caso específico, dadas sus características especiales y atento a las razones expuestas con anterioridad.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

35. La demanda fue presentada por parte legítima.

---

[54] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296. Registro digital: 183581.
Texto: "El artículo 21 de la ley reglamentaria no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."
[55] Páginas 30 y 31 del engrose de la controversia constitucional 207/2021, resuelta el 28 de noviembre de 2022.

36. El INAI es un organismo constitucional autónomo en términos del artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal,[56] y, por tanto, es uno de los entes legitimados para promover la controversia constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso l), de ese mismo ordenamiento.[57]

37. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción VI, de la LFTAIP,[58] el Instituto actor podrá promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales. El quince de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno del INAI aprobó, por unanimidad, en sesión extraordinaria, el Acuerdo ACT-EXT-PUB/15/03/2023.03, por el cual se instruye al Director General de Asuntos Jurídicos para que promueva, en su representación, controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la falta de nombramiento de los cargos de comisionadas o comisionados vacantes de dicho Instituto.

38. Además, si bien, el artículo 30 de la Ley referida establece que la representación del Instituto recae en quien ostente el cargo de persona Comisionada Presidenta,[59] el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico

[56] "**Artículo 6o.** ...
"**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:
...
"**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. ..."

[57] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"**l).** Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

[58] "**Artículo 21.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: ...
"**VI.** Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables;"

[59] "**Artículo 30.** El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de tres años, renovable por una ocasión. ..."

del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales faculta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para representar al Instituto en asuntos jurisdiccionales de cualquier índole, en particular, para presentar escritos de demanda de controversia constitucional.[60]

39. En el caso, el INAI promovió la demanda por conducto de su Director General de Asuntos Jurídicos, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, personalidad que acredita mediante copias certificadas de su credencial expedida por el referido Instituto y del "Acuerdo mediante el cual se aprueba el nombramiento del Titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales", acuerdo ACT-PUB/26/01/2021.07, del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, así como del "Acuerdo mediante el cual se aprueba adicionar el apellido materno del actual titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales", acuerdo ACT- PUB/17/02/2021.07, de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.

40. En ese sentido, si la controversia constitucional se promovió por un organismo constitucional autónomo a través de quien demostró ostentar el cargo con facultades suficientes para representarlo, debe reconocerse su legitimación activa.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

41. El órgano demandado tiene legitimación pasiva.

---

[60] "**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;
"**II.** Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."

42. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria,[61] tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia.

43. En el presente caso, el Instituto promovente señaló como autoridad demandada a la Cámara de Senadores. En consecuencia, no se impugnan actos del Congreso de la Unión en su integralidad, sino sólo de una de sus Cámaras.

44. Al respecto, cabe recordar que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que surjan entre un órgano constitucional autónomo federal y el Congreso de la Unión.[62] Sin embargo, esto no es obstáculo para el reconocimiento de la legitimación pasiva del Senado, pues este órgano debe entenderse a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral, en el que cualquiera de las Cámaras por su cuenta, sin depender de la otra, puede contar con legitimación pasiva para defender las facultades otorgadas por la Constitución Federal.

45. Además, el catálogo de poderes, entidades u órganos que pueden ser señalados como demandadas en la controversia constitucional, de conformidad con lo previsto en el citado artículo constitucional debe interpretarse en sentido amplio, en el entendido de que cualquiera de los entes a que se refiere dicho precepto puede tener legitimidad pasiva en el presente medio de control constitucional, siempre y cuando se encuentre controvertido el ámbito de competencias que para cada uno de los poderes u órganos originarios del Estado Mexicano tiene conferido en la propia Constitución Federal.

---

[61] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;"

[62] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

46. Bajo esa óptica, si la omisión reclamada en el presente asunto se encuentra vinculada con una facultad exclusiva del Senado de la República prevista en los artículos 6, Apartado A, fracción VIII, y 76, fracción XII, de la Constitución Federal, debe entenderse que éste puede ser señalado como autoridad demandada en este juicio constitucional.

47. Precisado lo anterior, la Cámara de Senadores comparece a través del Presidente de la Mesa Directiva, el Senador Alejandro Armenta Mier, lo que acredita con copia certificada del Acta de la junta previa en la que se le eligió como Presidente de la Mesa Directiva para el segundo año de la Sexagésima Quinta Legislatura, y quien, en términos del artículo 67, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico.[63]

48. Por consiguiente, se tiene por acreditada la legitimación de la parte demandada en la presente controversia constitucional.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

49. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna.

50. Al respecto, este Tribunal Pleno no pasa inadvertido que el encargo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas concluyó el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, por lo que dicha vacante no se configuró hasta un momento posterior a la presentación de la demanda, el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.

---

[63] "**Artículo 67.**
"1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

51. Ante esta observación, cabe señalar que la existencia de la vacante es de naturaleza distinta a la omisión reclamada, consistente en la no designación y la no conclusión del proceso de designación. Este proceso de designación por la conclusión del periodo de una persona comisionada debe iniciarse en un plazo no mayor a **sesenta días anteriores a la fecha de la conclusión del encargo.**[64]

52. Es decir, la Cámara de Senadores se encuentra facultada para realizar el nombramiento **desde antes de que se genere la vacante** y, de hecho, tal como quedó reflejado en la demanda y contestación de la demanda, el Senado ya había iniciado el proceso de designación para cubrir dicha vacante al momento de la presentación de la demanda.

53. Aunque la determinación de si el Senado cuenta con un plazo determinado para ejercer la facultad referida es una cuestión que atañe al estudio de fondo, este Tribunal Pleno sí puede observar que, a la fecha de la discusión de este asunto, es un hecho notorio que ninguno de los tres procesos de designación para cubrir las vacantes ha sido concluido. A juicio de la parte actora, lo anterior ha tenido como consecuencia que el Pleno del INAI quede inhabilitado por no poder reunir el *quorum* mínimo para sesionar válidamente, de acuerdo con lo previsto en la LFTAIP.

54. Este principio de afectación, sumado al principio *pro accione,* reconocido por el artículo 17, tercer párrafo, de la Constitución Federal,[65] conduce a este Tribunal Pleno a reconocer la procedencia del estudio de la omisión impugnada en relación con las tres designaciones pendientes.

---

[64] De acuerdo con lo establecido en el artículo 18, párrafo segundo, de la LFTAIP.
"**Artículo 18.** ...
"Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto."

[65] "**Artículo 17.** ...
"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales."

VII. ESTUDIO DE FONDO

55. En sus conceptos de invalidez, la parte actora sostiene que la Cámara de Senadores incurrió en la omisión de designar y de concluir el proceso de designación de tres personas que ocuparán tres vacantes de comisionadas del INAI, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56. Como consecuencia a dicha omisión, la actora aduce: (1) una violación a la autonomía constitucional del Instituto actor, en su vertiente de indebida integración, provocando una grave lesión al principio de división de poderes; (2) una vulneración al principio de colegialidad; (3) una inhabilitación de su órgano de gobierno para sesionar válidamente en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la LFTAIP y (4) una afrenta contra los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de todos los mexicanos.

57. El estudio de fondo desarrollará primero el parámetro de regularidad **(VII.1),** en el que se estudiará el marco constitucional y jurisprudencial relacionado con la autonomía constitucional del INAI **(A),** el procedimiento constitucional y legal de selección de personas comisionadas del INAI **(B)** y la doctrina constitucional sobre las omisiones en los procedimientos de designación de integrantes de órganos constitucionales autónomos **(C)** Después, se procederá al contraste de constitucionalidad **(VII.2),** en el que se estudiará si, de acuerdo con el parámetro constitucional referido, existe la omisión impugnada para las vacantes de personas comisionadas del INAI **(A)** y, de ser así, se abordarán las consecuencias constitucionales de dicha omisión **(B).**

VII.1 Parámetro de regularidad

A. Marco constitucional relacionado con la autonomía del INAI

58. El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, "DOF") el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos en materia de transparencia.[66] Entre las disposiciones contempladas en el decreto se adicionó la fracción VIII del artículo 6 constitucional, dando origen al INAI.

59. En la fracción adicionada se precisaron los siguientes aspectos respecto del INAI:

• **Naturaleza y objeto.** Se le otorgó el carácter de órgano constitucionalmente autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establece la ley.[67]

• **Integración de su órgano de gobierno.** Se estableció su integración con siete comisionadas y/o comisionados, incluyendo a la persona que ocupe la presidencia.[68]

• **Procedimiento de designación de comisionadas y comisionados.** Se determinó que **la Cámara de Senadores es el órgano encargado de nombrar a las personas comisionadas,** previa consulta a la sociedad, con el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes. En su integración se procurará

[66] "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, Secretaría de Gobernación México," DOF 07/02/2014; [citado el 07 de agosto de 2023]; disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0*

[67] "**Artículo 6.** ...
"**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. ..."

[68] "**Artículo 6.** ...
"**VIII.** ...
"El organismo garante se integra por siete comisionados. ... El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual. ..."

la equidad de género. El titular del Ejecutivo Federal tiene la facultad de objetar la designación.[69]

• **Duración en el cargo de comisionadas y comisionados.** Se previó que las personas que fueran designadas como comisionadas durarían siete años en el cargo.[70]

• **Requisitos de las personas aspirantes a comisionadas o comisionados.** Se precisó también que las personas aspirantes a ocupar los cargos de comisionadas o comisionados deberían acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución Federal.[71]

---

[69] "**Artículo 6.** ...
"**VIII.** ...
"... Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante."

[70] "**Artículo 6.** ...
"**VIII.** ...
"Los comisionados durarán en su encargo siete años. ..."

[71] "**Artículo 6.** ...
"**VIII.** ...
"Los comisionados ... deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político."
"**Artículo 95.** ...
"**I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
"**II.** Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; ...
"**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 en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

60. Con su creación, el INAI reemplazó al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante "IFAI"). El INAI fue dotado de nuevas características y funciones que incrementaron su carga de trabajo, razón por la cual se consideró necesario incrementar el número de comisionados a **siete,** en contraste con los cinco que conformaban el Pleno del IFAI. Tal como se señaló en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma:

"Esta integración garantizará que las resoluciones o decisiones colegiadas que se adopten sean emitidas con el mayor apego a la Ley, la máxima publicidad, imparcialidad y apegados a los principios que rigen su actuar, puesto que la diversidad de opinión y pensamiento permitirá que la interpretación y aplicación de la Ley cumpla con el principio *pro homine* consagrado en el artículo 1o constitucional. Asimismo, se elimina la posibilidad de un empate al someter a votación sus decisiones. Además, las nuevas responsabilidades y funciones que se encomendaran al órgano garante federal, como segunda instancia en el ejercicio del derecho de acceso a la información, hacen necesario incrementar el número de consejeros para una mejor distribución de las cargas de trabajo."[72]

61. Además, de acuerdo con el artículo transitorio del decreto de la reforma constitucional, los Comisionados que en aquel entonces conformaban el IFAI podían formar parte del INAI, previa petición formal al Senado de la República dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigor del Decreto, únicamente por el tiempo restante del nombramiento del que fueron objeto en el Instituto extinto, siempre y cuando su petición fuera aprobada por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. En ese caso, la Cámara de Senadores debía resolver en un plazo de diez días, de lo contrario se daba por hecho la negativa a su petición.[73]

"**V.** Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
"**VI.** No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento."

[72] Senado de la República (2012), *Gaceta del Senado*, No. 3, LXII Legislatura, Primer Periodo Ordinario, Jueves 06 de septiembre de 2012, pág. 28, en *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-06-1/assets/documentos/gaceta.pdf*.

[73] "**Tercero.** Los Comisionados que actualmente conforman el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos podrán formar parte del nuevo organismo autónomo en el ámbito federal, previa petición formal al Senado de la República dentro de los diez días siguientes a la

62. En los artículos transitorios del decreto referido se establecieron los supuestos para los casos en que: a) la totalidad de los comisionados del IFAI solicitaran su continuidad en el cargo y obtuvieran la aprobación del Senado;[74] b) sólo algunos de los comisionados del IFAI solicitaran continuar en el cargo y obtuviera la aprobación del Senado[75] y c) ninguno de los comisionados del IFAI solicitara al Senado o recibiera la aprobación para formar parte del INAI.[76]

63. Tal como quedó detallado en los antecedentes de la presente sentencia, la primera integración del INAI quedó conformada el catorce de mayo de dos mil catorce. Por mandato constitucional, se previó una renovación escalonada de las y los comisionados.[77]

64. Sobre estas bases,[78] se materializó la integración del INAI como nuevo órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.[79]

65. Como otros órganos constitucionales autónomos, el INAI se enmarca en un entendimiento flexible de la división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución Federal. Este principio constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico como funcional, con el fin último de garantizar el principio democrático y los derechos humanos.[80] Consideraciones similares han sido reiteradas en una

entrada en vigor del presente Decreto únicamente por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto en el Instituto que se extingue, siempre y cuando su petición sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. En este caso, la Cámara de Senadores deberá resolver en un plazo de diez días, de lo contrario se entenderá la negativa a su petición."

[74] *Op. Cit.* "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, Transitorio tercero, fracción I."

[75] *Ibidem.* Transitorio tercero, fracción II.

[76] *Ibidem.* Transitorio tercero, fracción III.

[77] *Ibidem.* Cuarto transitorio.

[78] *Ibidem.* Octavo transitorio.

[79] Sobre este último punto, *Ibidem.* Séptimo transitorio.

[80] "**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 caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

multiplicidad de precedentes, tal como la controversia constitucional 169/2017[81] y la controversia constitucional 207/2021.[82]

66. En relación con los organismos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno determinó, a partir del reconocimiento de que se trata de un principio evolutivo, que funcionan bajo la idea de **equilibrio constitucional.** Así, la división de poderes no opera de manera tajante y rígida, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas,[83] mediante un régimen de **cooperación y coordinación.** Este régimen funciona como medio de control recíproco, limita y evita el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación de un estado de derecho.[84]

67. En este sentido, se ha sostenido que los postulados del artículo 49 constitucional son evolutivos y que a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado, de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados, con el fin de obtener una mayor especializa-

---

Véase también el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 52/2005, de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 954 del Tomo XXII (julio de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFCETA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

[81] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 1 de septiembre de 2020.

[82] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2022.

[83] Véase la tesis de jurisprudencia 20/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647. Al respecto, se determinó que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano.

[84] Véase la tesis de jurisprudencia 78/2009, de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540.

ción, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales. La actuación de estos órganos constitucionalmente autónomos no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), pero se encuentran a la par de esos poderes.[85] Bajo este entendimiento amplio, se advierten las siguientes conclusiones.

68. La primera, que las autoridades públicas sólo pueden actuar conforme a las atribuciones que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico sobre la base de lo que prevea la Constitución para los órganos del Estado mexicano.[86]

[85] Véase la tesis de jurisprudencia 12/2008, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, 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; sin que con ello se altere o destruya 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 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. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos 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.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871. Registro digital: 170238.

[86] Véase la jurisprudencia 9/2006 del Tribunal Pleno de rubro y texto: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; **y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.**". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1533. Registro digital: 175847.

69. La segunda, que la propia existencia y autonomía de los poderes tradicionales y de los órganos constitucionalmente autónomos se encuentra resguardada por la Constitución Federal, la cual contiene un entramado de mecanismos en el que participan unos y otros a fin de proteger la subsistencia, autonomía y adecuado funcionamiento de las instituciones básicas del Estado Mexicano.

70. Consideraciones que conllevan a su vez, por una parte, que **las atribuciones que se le encomiendan a cada poder no están aisladas o separadas de las que corresponden a los otros (sino que se interrelacionan)** y, por otra parte, que habrá unos casos en que, para realizar determinado acto o función, será indispensable la intervención conjunta de dos o más poderes u órganos –como sucede con el nombramiento de algunos funcionarios públicos– y otros casos en que las funciones "propias" de un órgano serán revisadas por otro poder. De hecho, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que entre los diversos poderes de un Estado no solo existe, sino **que debe presentarse una coordinación o colaboración** tendiente a lograr un equilibrio de fuerzas y/o un control recíproco del actuar estatal como elemento indispensable para preservar el Estado de Derecho.[87]

[87] Véase la tesis de jurisprudencia. 78/2009, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 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 no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el

71. En este contexto, cuando la Constitución Federal prevé un procedimiento de designación o integración de alguno de los poderes u organismos constitucionalmente autónomos en el que participan otros poderes, se espera que cada uno de ellos cumpla con la participación que le fue encomendada, de tal modo que su actuación permita la debida integración y correcto funcionamiento del organismo o poder cuya conformación se encuentra en proceso, a fin de que este pueda desplegar todas las atribuciones que le fueron asignadas por el constituyente, en ejercicio de su autonomía. **Esta es una aspiración de orden constitucional que involucra a todos los poderes públicos a través de un objetivo común para la materialización de la finalidad del Estado y un correcto funcionamiento del Estado regulador.**

72. Lo anterior se entiende de manera especial en los procedimientos de selección de las personas comisionadas o titulares de los órganos constitucionales autónomos, pues tales órganos forman parte de un régimen de cooperación y coordinación, pesos y contrapesos, creado para evitar el abuso en el ejercicio del poder público, y de acuerdo con el diseño constitucional, cuentan con autonomía plena respecto de los otros poderes. A continuación, se abordará cómo funciona el engranaje del proceso de selección de personas comisionadas del INAI.

B. Procedimiento constitucional y legal de selección de personas comisionadas del INAI

73. El procedimiento de selección de comisionados o comisionadas del INAI se encuentra previsto en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos

ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540. Registro digital: 166964.

octavo y noveno, de la Constitución Federal[88] y desarrollado en los artículos 18, 19 y 20 de la LFTAIP.[89]

[88] "**Artículo 6.** ...
"**A.** ...
"**VIII.** ...
El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.
"En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante."
[89] "**Artículo 18.** El Instituto estará integrado por siete Comisionados; para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante; garantizando la imparcialidad, independencia y transparencia del proceso.
"Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto.
"En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.
"El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.
"En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del primer párrafo de este artículo, pero deberá obtenerse una votación de al menos tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de al menos las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al Comisionado que ocupará la vacante.
"En la conformación del Instituto se procurará la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como la equidad de género."
"**Artículo 19.** Para el nombramiento de las y los Comisionados del Instituto, el Senado de la República deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo."
"**Artículo 20.** El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

74. De acuerdo con lo establecido en la LFTAIP, **la designación de las personas comisionadas que integren el INAI está a cargo de la Cámara de Senadores** y en este proceso deberá garantizarse la imparcialidad, independencia y transparencia. Asimismo, en la conformación del Instituto se procurará la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales, y la equidad de género.[90]

75. El procedimiento de designación, de acuerdo la Constitución y las leyes respectivas debe desarrollarse a través de las siguientes etapas:

a) **Inicio del procedimiento.** El procedimiento de designación de las y los comisionados integrantes del INAI deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya el periodo del Comisionado que deje su puesto. En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.[91]

"**I.** Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;
"**II.** Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;
"**III.** Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
"**IV.** Hacer público el cronograma de audiencias;
"**V.** Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y
"**VI.** El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación."

[90] LFTAIP. Artículo 18.

[91] **LFTAIP. "Artículo 18.** ...
"El Instituto estará integrado por siete Comisionados; para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante; garantizando la imparcialidad, independencia y transparencia del proceso.
"Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto."

b) **Convocatoria.** El Senado deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.[92]

c) **Acuerdo sobre el procedimiento.** El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y todos los pormenores del proceso de selección, tales como el método de registro y evaluación de los aspirantes.[93]

d) **Audiencias públicas.** Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar en el proceso de selección a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas.[94] El cronograma de dichas audiencias deberá hacerse público.[95]

e) **Publicidad de la lista de aspirantes.** Se deberá hacer pública la lista de personas aspirantes al cargo de persona comisionada del Instituto. Además,

---

[92] **CPEUM.** "**Artículo 6.** ...
"**VIII.** ...
"Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley."
LFTAIP. "**Artículo 19.** Para el nombramiento de las y los Comisionados del Instituto, el Senado de la República deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo."
[93] **LFTAIP.** "**Artículo 20.** El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:
"**I.** Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;"
[94] **LFTAIP.** "**Artículo 20.** ...
"**V.** Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y"
[95] **LFTAIP.** "**Artículo 20.** ...
"**IV.** Hacer público el cronograma de audiencias;"

se harán públicos los documentos entregados para su inscripción en la versión pública.[96]

f) **Dictamen.** Los grupos parlamentarios presentarán ante el Pleno de la Cámara de Senadores el dictamen con la propuesta de nombramiento para personas comisionadas del INAI. El dictamen deberá hacerse público por lo menos un día antes de su votación.[97]

g) **Designación.** El Pleno de la Cámara de Senadores designará a la o las personas para ocupar el cargo de comisionado o comisionada del Instituto con el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes.[98]

h) **Posible objeción del Ejecutivo Federal.** El nombramiento podrá ser objetado por el Ejecutivo Federal en un plazo de diez días hábiles. De no hacerlo, el cargo será ocupado por la persona designada por la Cámara de Senadores. En el caso de que el Ejecutivo rechace la designación realizada, la Cámara de Senadores deberá nombrar una nueva propuesta con el voto de las tres quintas partes de las y los miembros presentes.[99]

---

[96] **LFTAIP.** "**Artículo 20.** ...
"**II.** Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado; y fracción
"**III.** Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;"

[97] **LFTAIP.** "**Artículo 20.**
"**VI.** El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación."

[98] **CPEUM.** "**Artículo 6.** ...
"**A.** ...
"**VIII.** El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. ..."

[99] **CPEUM.**
"**Artículo 6.** (...) El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República;"
"**Artículo 89.** ...
"**XIX.** Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley."

i) **Posible segunda objeción del Ejecutivo Federal y designación final inobjetable.** El Presidente de la República podrá objetar por una segunda ocasión la designación realizada por el Senado. **En este supuesto, el Senado designará, con la votación de al menos las tres quintas partes de las y los miembros presentes, a la persona que ocupará la vacante de comisionada o comisionado.**[100]

76. Una vez detallado el procedimiento para la designación de comisionados del INAI, es menester retomar, en lo conducente, los precedentes en los que este Alto Tribunal ha explorado la existencia de omisiones en los procedimientos de designación, desde la óptica de la división de poderes y el reparto competencial que este medio constitucional tiene como principal finalidad salvaguardar.

C. Doctrina constitucional sobre las omisiones en los procedimientos de designación de integrantes de órganos constitucionales autónomos

77. Tal como se precisó con anterioridad, en este asunto, el actor impugna la omisión por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Federal, a personas como comisionadas del INAI.

78. Como nota inicial, cabe subrayar que, a pesar de que el órgano demandado –la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión– es un órgano legislativo, la omisión que se reclama y estudia no es una omisión de carácter legislativa, en los términos que este Tribunal Pleno ha desarrollado en diversos precedentes.[101] Esto, pues la omisión que se reclama no es que la autoridad haya faltado en expedir –de forma absoluta o parcial– una ley que estuviere

[100] **CPEUM. "Artículo 6.** ...
"En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante."
[101] Véase, a manera ilustrativa, la tesis de jurisprudencia 11/2006, emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

obligado a emitir. Es decir, la naturaleza de la facultad del Senado que se le reclama no ha ejercido –la facultad de nombrar a personas como comisionadas del INAI– no es de carácter legislativo. Por esta razón, no se traerá a cuenta la extensa línea de precedentes que sobre la materia se ha construido.

79. Más bien, la omisión impugnada refiere a la omisión en la actuación de la autoridad en el proceso de designación de personas integrantes de un órgano constitucional autónomo. Al respecto, resulta relevante que este Tribunal Pleno, recientemente, estudió la constitucionalidad de una omisión en el proceso de designación de personas integrantes de un órgano constitucional autónomo.

80. El veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, este Tribunal Pleno falló la **controversia constitucional 207/2021,** en la cual resolvió declarar la inconstitucionalidad de la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones más altas en la Convocatoria 2020 y Convocatoria 2021, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como comisionados integrantes del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante "COFECE"). Este precedente, a pesar de contar con ciertas diferencias que deberán ser tomadas en cuenta, resulta, en lo esencial, aplicable al presente asunto. Así pues, este Tribunal Pleno procede a estudiar las razones de la decisión, así como a analizar en qué puntos se distingue de la presente controversia constitucional y de qué forma resulta aplicable.

81. El procedimiento para designar a comisionados de la COFECE, regulado en el artículo 28 constitucional,[102] establece que un Comité de Evaluación,

[102] "**Artículo 28.** ...
"Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.
"El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

tras emitir una convocatoria para aspirantes a cubrir la vacante, verificar que las personas aspirantes cumplan con los requisitos exigidos, y aplicar un examen de conocimientos, enviará al Presidente de la República una lista de tres a cinco aspirantes por vacante, de entre las personas con las calificaciones aprobatorias más altas. El titular del Ejecutivo deberá elegir de entre estos aspirantes a un candidato que propondrá para su ratificación al Senado. Este Tribunal Pleno consideró que dicha facultad del Presidente de la República constituía una **competencia de ejercicio obligatorio,** pues el Presidente, al momento de recibir la lista de aspirantes, quedaba constreñido a elegir al candidato o candidata que considerara mejor y a enviar la propuesta al Senado.

82. Lo anterior, a pesar de que la Constitución Federal no prevé un plazo determinado para que el Ejecutivo Federal envíe su propuesta al Senado, pues resultaba trascendente que el constituyente hubiera previsto que el órgano de gobierno de la COFECE debería estar integrado por siete personas, y no por menos. Así pues, resultaba de especial interés constitucional que cada vez que existiera una vacante en el referido órgano, se llevara a cabo a buen término el procedimiento de selección para cubrir la vacante lo más pronto posible, **dentro de lo razonable,** a fin de no obstaculizar las labores y el desempeño de dicho órgano constitucional autónomo.

"Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.
"El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.
"La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.
"Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables."

83. Así pues, en el caso, se consideró que el Presidente de la República había excedido un plazo razonable para elegir a los candidatos en los procedimientos derivados de la Convocatoria 2020 y Convocatoria 2021 y, por lo tanto, se configuraba la omisión. Además, por dicha omisión, este Tribunal Pleno observó que la COFECE se había visto impedida para desplegar adecuadamente todas las atribuciones para las que fue creada y se había afectado el diseño de un Pleno de siete personas originalmente previsto por el constituyente. Dichas afectaciones provocaban una vulneración a la autonomía y al diseño institucional de la COFECE, por lo que se consideró que la omisión era inconstitucional.

84. De este precedente, derivamos tres criterios relevantes:

• En primer lugar, **si la integración de un órgano constitucional autónomo depende del concurso de los dos poderes con representación política, la tardanza de uno de ellos en impulsar el referido procedimiento está sujeto a escrutinio judicial.**

• En segundo lugar, **si una autoridad cuenta con una competencia de ejercicio obligatorio en el proceso de designación de las personas integrantes del órgano constitucional autónomo, pero no se prevé un plazo para su realización, la autoridad deberá realizarlo en un plazo razonable.**

• En tercer lugar, **la omisión de la autoridad es inconstitucional si afecta el diseño previsto por el constituyente para el órgano constitucional autónomo afectado y/o le impide desplegar adecuadamente todas las atribuciones para las que fue creado.**

85. Este Tribunal de Pleno no pasa inadvertido que, en la referida controversia constitucional 207/2021, la omisión impugnada constituía únicamente un paso del procedimiento de designación. Esto es distinto a lo que ocurre en la presente controversia constitucional, en la cual se impugna la omisión consistente en no designar y no concluir el proceso de designación –es decir, el procedimiento de forma íntegra–. En ese sentido, bastaba con constatar que

dicho paso no había sido realizado para poder determinar que, en efecto, existía la omisión impugnada. En contraste, en este caso, resulta más complejo determinar si la omisión se configura, pues el Senado ya ha llevado a cabo algunos pasos del procedimiento.

86. Adicionalmente, se observa que, a pesar de que ambas autoridades demandadas son Poderes de la Unión, en aquel asunto, el cumplimiento de la obligación omitida consistente en seleccionar de una lista y enviar a los candidatos para suplir las vacantes al Senado, dependía únicamente de una persona, el Titular del Ejecutivo Federal. En este caso, el cumplimiento de la omisión impugnada requiere de un consenso deliberado de los miembros del Senado de la República para alcanzar la mayoría exigida para completar el nombramiento. Además, el Presidente de la República cuenta con la capacidad de intervenir en el procedimiento, pues tiene la facultad de oponerse dos veces por vacante a los nombramientos que el Senado realice. En ese sentido, observamos que el desarrollo de la facultad cuya omisión se impugna en este caso plantea un grado de complejidad distinto al del precedente.

87. A pesar de lo anterior, **el problema jurídico de fondo de dicho precedente es el mismo al estudiado en este asunto, por lo que sus consideraciones centrales resultan aplicables por analogía aquí** y las distinciones detectadas únicamente deberán ser consideradas en el análisis. En primer lugar, en ambos asuntos se reclama la omisión de un poder del Estado consistente en no llevar a cabo una acción para la que se encuentra facultado relativa al proceso de designación de integrantes de un órgano constitucional autónomo. En segundo lugar, en los dos casos se alega que dicha autoridad está constitucionalmente obligada a realizar esa acción, a pesar de que no se prevé un plazo específico para el ejercicio de la facultad. Y, en tercer lugar, en ambos casos se alega que dicha omisión vulnera la autonomía del órgano y su diseño constitucional.

88. Una vez sentado este parámetro, se procede a analizar el planteamiento del Instituto actor respecto de la alegada omisión de la Cámara de Senadores en la designación de las personas comisionadas que integran al INAI.

VII.2 Análisis de constitucionalidad

89. Como ha sido reiterado en una multiplicidad de precedentes, tal como en la controversia constitucional 169/2017 y en la controversia constitucional 207/2021,[103] la materia de una controversia constitucional radica en verificar si existe o no una invasión de competencias entre ciertos órganos o poderes determinados constitucionalmente. Por lo tanto, además de estudiar la existencia de la omisión impugnada por parte del Senado de la República **(A),** habrá que determinar si ésta implica una invasión a la esfera competencial del INAI y, en su caso, una violación a los derechos humanos **(B).**

A. ***Análisis de la existencia de la omisión impugnada para las vacantes de personas comisionadas del INAI***

90. De acuerdo con los argumentos de la parte actora, se atribuye a la Cámara de Senadores la omisión de concluir el proceso de designación de las personas que ocuparán las **tres** vacantes de comisionadas del INAI, generadas por la conclusión del cargo de los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford, **el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós,** y del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, **el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.**

91. Para determinar la existencia de la omisión impugnada, en este apartado habrá que: *primero*, resolver si el Senado de la República cuenta con una competencia de ejercicio obligatorio de realizar la designación; *segundo*, y en caso de que la primera respuesta sea afirmativa, determinar el plazo con el que cuenta para realizar la designación y, *tercero*, comprobar si, en el caso concreto, se ha excedido el plazo determinado para llevar a cabo dichas designaciones.

¿La Cámara de Senadores cuenta con una competencia de ejercicio obligatorio consistente en designar y concluir el proceso de designación de personas comisionadas del INAI?

[103] Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte y veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente.

92. El artículo 6 constitucional prevé, en lo que aquí interesa, y tal como ya hemos estudiado, que la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. Este nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles, pero si no hubiere objeción, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado. En caso de que el Presidente de la República sí objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

93. En sintonía con lo anterior, el artículo 76, fracción XII, de la Constitución Federal otorga al Senado, de forma exclusiva, la facultad de nombrar a los comisionados del INAI.[104]

94. Ahora bien, cabe destacar que dicha facultad del Senado es una competencia de ejercicio obligatorio, pues el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, constitucional señala que: "la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, **nombrará** al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley." De forma similar, en caso de que el Presidente objete el nombramiento la primera vez: "la Cámara de Senadores **nombrará** una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes." Y si volviese a objetar el segundo nombramiento: "la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, **designará** al comisionado que ocupará la vacante."

[104] "**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...
"**XII.** Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y"

95. Así pues, estamos ante una **competencia constitucional de ejercicio obligatorio** –y no potestativo– porque el Senado está obligado a cubrir la vacante, de acuerdo con el proceso establecido en la ley y no puede optar por dejar la vacante abierta.

96. Esta noción se refuerza al considerar que el diseño constitucional del INAI, en el propio artículo 6 de la Constitución Federal, prevé que su integración será de siete personas comisionadas, así como una lectura de las facultades del órgano, que, para su óptimo desarrollo, requieren de un *quorum* completo. Al respecto, cabe recordar que, en la ya mencionada reforma de dos mil catorce, el INAI reemplazó al IFAI, cuya integración era de cinco personas comisionadas. Tal como se desarrolló en el subapartado *A. Marco constitucional y jurisprudencial relacionado con la autonomía constitucional del INAI*, el motivo para este cambio, de acuerdo con el órgano reformador, fue atender el incremento de funciones que habría de desempeñar el nuevo órgano.

¿Con qué plazo cuenta la Cámara de Senadores
para ejercer su competencia de ejercicio obligatorio
consistente en designar y concluir el proceso de designación
de personas comisionadas del INAI?

97. Como punto de partida, cabe atender a que la LFTAIP –cuando desarrolla el proceso de designación– regula de forma distinta el supuesto en que la vacante se da por la conclusión del periodo del encargo de un comisionado o comisionada o cuando la vacante se da por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo.

98. Al respecto, el artículo 18 señala que, **en el primer supuesto,** el proceso de nombramiento *deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto.* En cambio, en el **segundo supuesto,** *en caso de que la vacante ocurra por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia*.

99. Así pues, cuando nos encontremos ante el supuesto de que concluye el periodo del encargo de un comisionado o comisionada, se prevé que el proceso de designación iniciará no más de sesenta días antes de la fecha en que concluya el periodo. En ese sentido, **la ventana para que el Senado realice el proceso de designación, inicia sesenta días antes de la fecha en que concluya el periodo.**

100. En cambio, cuando la vacante ocurra por una circunstancia distinta, el Senado se encuentra obligado para ejercer la facultad del proceso de designación en un plazo improrrogable de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.

101. Ahora bien, ambas disposiciones guardan la misma lógica: garantizar la debida y completa integración del órgano. Esta se encuentra prevista en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, de la Constitución Federal, que es categórico en afirmar que *el organismo se integra por siete comisionados*.

102. Por eso, para evaluar la actuación del Senado de la República, este Tribunal Pleno parte de la obligación que recae sobre los órganos que participan en el proceso de designación de las personas comisionadas del INAI de mantener la **completa integración** de ese órgano con siete comisionados. Es bajo esa luz que debe ser interpretado el artículo 18 de la LFTAIP que dispone que, en caso de que la vacante se origine por la conclusión del periodo, el Senado deberá iniciar el proceso de nombramiento en **un plazo de hasta sesenta días** anteriores a la fecha en que concluya el periodo de la persona comisionada que deje su puesto.

103. Al respecto, cabe recordar que, en el caso de que la vacante ocurra por circunstancias distintas a la conclusión de un periodo, el mismo artículo de la LFTAIP otorgó un plazo improrrogable de sesenta días para que se realice el nombramiento, por lo que el legislador consideró que dicho plazo era un tiempo razonable y suficiente para que los órganos completaran el proceso de designación.

104. Por lo anterior, una interpretación sistemática del artículo 18 de la LFTAIP y del artículo 6 constitucional conduce a concluir que el plazo de sesenta

días previsto en la ley permite al Senado cumplir con su obligación de realizar la designación tanto en el supuesto de que la vacante se origine por la conclusión del periodo de una persona comisionada, como en aquél en el que la plaza se origine por circunstancias diversas.

105. De esa forma, en el primero de los supuestos, si el Senado puede iniciar el proceso de designación sesenta días antes de que se genere la vacante, ese órgano cuenta con la capacidad de cumplir su obligación de mantener la integración y el diseño que la Constitución Federal ordenó para el INAI.

106. No pasa inadvertido en este punto que, como en cualquier proceso que requiere la deliberación parlamentaria y la búsqueda de consensos, entran en consideración factores intrínsecos al procedimiento que podrían ser traídos a cuenta para intentar justificar que se extendiera el plazo de nombramiento, tal como la naturaleza política del proceso deliberativo dentro del Senado o la facultad de veto que el Presidente de la República cuenta para objetar los nombramientos. Sin embargo, cabe matizar el alcance de estos factores: no es justificable que el proceso deliberativo se extienda indefinidamente, de modo tal que se impida al órgano constitucional autónomo cubrir su vacante. Asimismo, el titular del Ejecutivo puede ejercer el poder de veto únicamente dos ocasiones dentro de un procedimiento, escenario en el que, ultimadamente, el Senado de la República cuenta con la facultad para nombrar a una persona al cargo sin que ésta pueda ser objetada.[105]

107. En este caso, con base en la fecha de finalización del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Guerra Ford, el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, la fecha en la que hubieran tenido que cubrirse las vacantes para que el INAI operara con el *quorum* completo es el **primero de abril de dos mil veintidós.** Para la vacante generada por la conclusión del periodo del comisionado Acuña Llamas, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, la fecha respectiva para cubrir la vacante era el **primero de abril de dos mil veintitrés.**

[105] Tal como se desarrolló en el subapartado *B. Procedimiento constitucional y legal de selección de personas comisionadas del INAI*.

¿En el caso concreto, el Senado de la República excedió el plazo del que disponía para llevar a cabo las designaciones de las personas comisionadas?

108. Para responder esta pregunta, se procederá a analizar, para cada una de las vacantes, si se ha excedido el plazo con el que contaba el Senado de la República para tal efecto.

(a) Análisis para la vacante derivada de la conclusión del encargo del comisionado Monterrey Chepov[106]

109. El INAI notificó al Senado de la República el **ocho de febrero de dos mil veintidós** de las vacantes que se generarían el **treinta y uno de marzo de dos mil veintidós** por la conclusión del periodo de los comisionados Monterrey Chepov y Guerra Ford.

110. El **dos de marzo de dos mil veintidós,** la JUCOPO aprobó el Acuerdo por el que emitió la convocatoria pública y estableció el procedimiento de selección de las personas comisionadas.

111. Tras diversas actuaciones por parte de las Comisiones de Anticorrupción y de Justicia, en los términos de dicho Acuerdo, el **primero de abril de dos mil veintidós** aprobaron el dictamen por el que se propuso a la JUCOPO el listado de candidatos para ocupar el cargo de comisionado del INAI, para efectos de que propusieran al Pleno del Senado una propuesta por vacante, para efectos de que procedieran a la votación. Hasta este momento, habían transcurrido **cincuenta y dos días** desde la notificación del INAI al Senado, y **treinta días** desde que se aprobó el Acuerdo de la JUCOPO por el que se emitió la convocatoria pública.

112. Ahora bien, fue hasta el **primero de marzo de dos mil veintitrés** que la JUCOPO emitió el Acuerdo por el que puso a consideración del Pleno la de-

[106] Los hechos y actuaciones que aquí se retoman y analizan se desarrollan y referencian en el apartado de *ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA*, subapartado *A. Los procedimientos de selección de personas comisionadas del INAI.*

signación de Rafael Luna Alviso para suplir la vacante de Monterrey Chepov y de Ana Yadira Alarcón Márquez, para suplir la vacante de Guerra Ford. En esta fecha, el Pleno del Senado aprobó la propuesta y se le comunicó al Poder Ejecutivo. Al respecto, cabe señalar que, del **primero de abril de dos mil veintidós,** que se puso a consideración de la JUCOPO la lista de candidatos, al **primero de marzo de dos mil veintitrés,** que se seleccionaron los dos nombres respectivos, transcurrieron **trescientos cuarenta y dos días.**

113. **El plazo de trescientos cuarenta y dos días por sí solo excede el plazo previsto de sesenta días sin justificación alguna,** pues no se advierten ni se hacen valer circunstancias excepcionales que pudieran justificar una extensión del plazo, más allá de la falta de un acuerdo político, la cual resulta razón insuficiente para justificar una tardanza de trescientos cuarenta y dos días para la selección de dos nombres.

114. No pasa inadvertido, además, que la JUCOPO continuó el procedimiento únicamente tras la concesión, por parte del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, de la suspensión provisional derivado del juicio de amparo 1714/2022, promovido por un integrante del Consejo Consultivo del INAI. La suspensión provisional se concedió el dieciséis de febrero de dos mil veintitrés para el efecto de que *la autoridad responsable cese la omisión reclamada y con base en el Dictamen de las Comisiones acuerde los nombramientos que debe someter al Pleno de la Cámara de Senadores para su aprobación*.

115. Ahora bien, ese mismo **primero de marzo de dos mil veintitrés,** el Pleno del Senado aprobó la designación propuesta por la JUCOPO de Rafael Luna Alviso y Ana Yadira Alarcón Márquez y la comunicó al Ejecutivo. El **quince de marzo de dos mil veintitrés,** dentro del plazo de diez días hábiles previsto en la Constitución, el Presidente de la República emitió un oficio a la JUCOPO por el cual objetó los nombramientos señalados.[107, 108]

[107] Tal como se deriva de las constancias anexas a la contestación de la demanda.
[108] Tal como se examinará en el siguiente subapartado, Ana Yadira Alarcón Márquez promovió un Juicio de Amparo Indirecto en contra de dicha objeción.

116. El **veintisiete de abril de dos mil veintitrés,** la JUCOPO acordó proponer al Pleno del Senado a Ricardo Salgado Perrilliat para cubrir la vacante de Monterrey Chapov. Se observa que transcurrieron **cuarenta y tres días** desde el ejercicio del veto presidencial.[109] Ese mismo día, se puso a discusión y votación del Pleno del Senado el dictamen de la JUCOPO, el cual no alcanzó una mayoría de votos, por lo que se informó a la JUCOPO para la elaboración de una nueva propuesta.

117. El **treinta de mayo de dos mil veintitrés,** el Presidente de la JUCOPO remitió a la presidencia de la Comisión Permanente un oficio para comunicar dos acuerdos, el primero para nombrar a la persona comisionada del INAI en cumplimiento a las resoluciones dictadas en el amparo 1714/2022 –es decir, para cubrir la vacante de Monterrey Chepov–, y el segundo para nombrar a la persona comisionada para cubrir la vacante del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas. Asimismo, se solicitó que se convocara al Senado de la República a un eventual periodo de sesiones extraordinarias para desahogar los Acuerdos referidos. Cabe señalar que, en este momento, habían transcurrido **setenta y seis días** desde el ejercicio del veto presidencial. Además, que la actuación de la JUCOPO se da como respuesta a que, el diecinueve de mayo de dos mil veintitrés, se concedió la suspensión provisional en el incidente de exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva relativa al juicio de amparo 1714/2022, para efectos de que, en tres días, la JUCOPO propusiera a candidatos para cubrir la vacante de Monterrey Chepov.

118. El **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés,** se listó en la orden del día el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para dar cumplimiento a los Acuerdos referidos previamente. La unanimidad de integrantes de la Comisión Permanente aprobó el Acuerdo referido y acordó que dicho asunto se sometiera a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato y que el Senado llevara a cabo sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos pendientes de las personas comisionadas del Instituto. No se alcanzó la votación

[109] No se propuso una nueva persona para cubrir la vacante del comisionado Guerra Ford, en atención a la suspensión otorgada en el Juicio de Amparo Indirecto promovido por Ana Yadira Alarcón Márquez y que se analizará en el siguiente subapartado.

calificada para la dispensa de trámites y se turnó el asunto a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente.

119. Finalmente, el **veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se discutió y votó el proyecto de decreto por el que se convocó a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones, pero la propuesta no fue aprobada.

120. Cabe notar que, al **catorce de agosto de dos mil veintitrés,** han transcurrido **quinientos cincuenta y dos días** desde que el INAI notificó al Senado de la República de la vacante, y han transcurrido **ciento nueve días** desde que el Presidente ejerció su facultad para vetar a la primera persona propuesta para suplir la vacante del comisionado Monterrey Chepov y sin que la Cámara de Senadores haya aprobado una nueva designación. Así pues, a la fecha referida, la vacante derivada de la conclusión del periodo por el que fue designado el comisionado Monterrey Chepov ha durado **quinientos un días.**

121. El desarrollo anterior permite concluir que el Senado de la República ha excedido cualquier plazo razonable para designar a la persona comisionada para cubrir la vacante derivada de la conclusión del periodo por el que fue designado el comisionado Monterrey Chepov.

(b) Análisis para la vacante derivada de la conclusión del encargo del comisionado Guerra Ford[110]

122. Dado que la conclusión del periodo del comisionado Guerra Ford coincidió con la del comisionado Monterrey Chepov, resulta aplicable lo desarrollado en el análisis para la vacante relativa al comisionado Monterrey Chepov, hasta el momento en que el Presidente de la República objetó los nombramientos de Rafael Luna Alviso (designado para cubrir la vacante del comisionado Monterrey Chapov) y Ana Yadira Alarcón Márquez (designada para cubrir la vacante del comisionado Guerra Ford).

[110] Los hechos y actuaciones que aquí se retoman y analizan se desarrollan y referencian en el apartado de *ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA*, subapartado *A. Los procedimientos de selección de personas comisionadas del INAI*.

123. Hasta este punto, cabe recordar que la JUCOPO ya había tardado, en un solo paso del proceso de designación, **trescientos cuarenta y dos días** para seleccionar de una lista de candidatos a las dos personas que pondría a consideración del Pleno del Senado para su designación como personas comisionadas del INAI. Tal como se señaló con anterioridad, este plazo, por sí solo, **excede sin justificación alguna el plazo previsto de sesenta días** para designar a personas como comisionadas del INAI.

124. Ahora bien, tras el ejercicio de la facultad del Presidente de la República, el **veintisiete de marzo de dos mil veintitrés,** Ana Yadira Alarcón Márquez promovió un juicio de amparo indirecto, radicado con el expediente 524/2023 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México. El **veintinueve de marzo de dos mil veintitrés,** se concedió la suspensión provisional a la quejosa para el efecto de que "*las cosas se mantengan en el estado que se encuentran hasta el momento en que se presentó la objeción de nombramiento de la quejosa, y no se presente la nueva propuesta para ocupar el cargo; y, en caso de que se haya presentado la nueva propuesta no se continúe con el procedimiento para nombrar a persona diversa*. ..." Esta determinación se confirmó el **cuatro de abril de dos mil veintitrés** por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante resolución que declaró infundado el recurso de queja. Además, el **veinticinco de abril de dos mil veintitrés,** el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México concedió la suspensión definitiva para el mismo efecto, frente a la cual se interpusieron recursos de revisión, que serán conocidos por el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

125. **En atención a la referida suspensión,** la JUCOPO no ha puesto a consideración del Pleno del Senado una nueva propuesta de designación para cubrir la vacante derivada de la conclusión del comisionado Guerra Ford.

126. Cabe notar que, al **catorce de agosto de dos mil veintitrés,** han transcurrido **quinientos cincuenta y dos días** desde que el INAI notificó al Senado de la República de la vacante. Así pues, a la fecha referida, la vacante derivada de la conclusión del periodo por el que fue designado el comisionado

Guerra Ford ha durado **quinientos un días,** sin que pase inadvertido, como será retomado en el apartado correspondiente que, desde el veintinueve de marzo de dos mil veintitrés, se concedió una suspensión para que no se presente una nueva propuesta para ocupar el cargo, derivada del citado amparo.

127. En estos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo de manera particular el procedimiento de designación de la persona comisionada que cubrirá la vacante derivada de la conclusión del encargo del comisionado Guerra Ford, el Senado de la República se encuentra impedido temporalmente para continuar el procedimiento de designación, por la suspensión concedida el 29 de marzo del año en curso.

128. Sin embargo, este Tribunal presta también atención al hecho de que, antes de la suspensión, la JUCOPO ya había tardado trescientos cuarenta y dos días, en un solo paso del proceso de designación, excediendo el plazo dispuesto para el procedimiento en cuestión.

(c) Análisis para la vacante derivada de la conclusión del encargo del comisionado Acuña Llamas[111]

129. El **veintisiete de enero de dos mil veintitrés,** la Comisionada Presidenta del INAI notificó al Senado de la República que el comisionado Acuña Llamas concluiría su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, esto es **sesenta y tres días** previos a la conclusión del encargo. Al respecto, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 18 de la LFTAIP, el proceso de nombramiento deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto; es decir, en este caso, el Senado podría iniciar el proceso de nombramiento a partir del **treinta de enero de dos mil veintitrés.**

130. El **veintidós de febrero de dos mil veintitrés,** el Pleno del Senado aprobó el "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la

[111] Los hechos y actuaciones que aquí se retoman y analizan se desarrollan y referencian en el apartado de *ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA*, subapartado *A. Los procedimientos de selección de personas comisionadas del INAI*.

convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de la persona que ocupará el cargo de comisionada o comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales."

131. Tras diversas actuaciones de la Comisión de Anticorrupción y de Justicia, así como de la aprobación por parte del Pleno del Senado de un acuerdo de la JUCOPO por el que se modificaron y ampliaron los plazos de la convocatoria pública, el **veintiocho de marzo de dos mil veintitrés** las Comisiones referidas emitieron un dictamen en el que propusieron a la JUCOPO un listado de candidatos que cumplieron con los requisitos para ocupar el cargo de comisionado o comisionada del INAI. Hasta este momento, han transcurrido **cincuenta y siete días** desde la fecha en que el Senado podría haber comenzado con el proceso de designación, y la vacante todavía no se había configurado.

132. Hasta el **treinta de mayo de dos mil veintitrés,** tal como se ha referido con anterioridad, el Presidente de la JUCOPO remitió a la presidencia de la Comisión Permanente un oficio para comunicar dos acuerdos: el segundo de ellos, por el cual se pone a consideración del Pleno del Senado el nombramiento de una persona comisionada para cubrir la vacante del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas.[112] Cabe notar que, hasta este momento, han transcurrido **ciento veinte días** desde la fecha en que el Senado podría haber comenzado con el proceso de designación, y la vacante ha ocurrido por **sesenta días.**

133. Tal como se ya se desarrolló en el subapartado relativo a la vacante del comisionado Monterrey Chepov, el **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés,** el asunto se sometió a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato por ser de urgente resolución y que el Senado llevara a cabo sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos pendientes de las personas comisionadas del Instituto. Sin embargo, no se alcanzó la votación calificada para la dispensa de trá-

[112] Recordaremos que el primero es el acuerdo por el que se puso a consideración del Pleno del Senado el nombramiento de una persona comisionada del INAI en cumplimiento a las resoluciones dictadas en el Amparo 1714/2022 –es decir, para cubrir la vacante de Monterrey Chepov–.

mites y se turnó el asunto a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente. Finalmente, el **veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se discutió y votó el proyecto de decreto por el que se convocaría a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones, pero **la propuesta no fue aprobada.**

134. Cabe notar que, al **catorce de agosto de dos mil veintitrés,** han transcurrido **ciento noventa y seis días** desde que la primera fecha en que el Senado de la República se encontraba facultado para iniciar el proceso de designación, y han transcurrido **ciento treinta y seis días** desde que la vacante derivada de la conclusión del periodo del comisionado Acuña Llamas se configuró. De acuerdo con los criterios ya establecidos, este Tribunal Pleno considera que el Senado de la República ha excedido cualquier plazo razonable para completar la designación.

Conclusión de la sección

135. Del análisis desarrollado, este Tribunal Pleno considera que, al excederse los plazos para la designación de las personas que cubrirán las tres vacantes a comisionados o comisionadas del INAI, **se configura la omisión por parte del Senado en el ejercicio de su facultad de ejercicio obligatorio.**

136. Respecto a las vacantes que derivan de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Guerra Ford, el hecho de que el Presidente de la República hubiese utilizado su facultad para objetar los nombramientos no es razón para justificar la demora, pues, como ya se mencionó, el plazo previsto en el artículo 18 de la LFTAIP ya se había excedido desde antes de que se sometiera a votación del Pleno del Senado las propuestas que posteriormente fueron vetadas por el titular del Ejecutivo. Además, se observa que el procedimiento de designación establecido en el artículo 6 de la Constitución Federal prevé que el Presidente de la República puede ejercer su facultad hasta dos veces en cada procedimiento de nombramiento, pero ultimadamente el Senado cuenta con la facultad de realizar el nombramiento.

137. Por otra parte, se reitera que la dificultad a la que se enfrenta el Senado de la República para alcanzar un acuerdo político no resulta justificación

suficiente para una demora de la magnitud que se presenta en estos casos. Tampoco se observa que el Senado de la República alegue otra razón extraordinaria para extender el proceso.

138. En todo caso, el hecho de que el número de vacantes se haya extendido a tres resulta una razón extraordinaria para justificar una premura en el proceso, puesto que al quedar únicamente cuatro comisionados y comisionadas en el INAI, el ejercicio de varias de sus competencias se ve afectado. Lo anterior, dado que, en términos del artículo 33 de la LFTAIP, las sesiones del Pleno del INAI requieren de la asistencia de cuando menos cinco comisionados para ser válidas (incluyendo a la comisionada Presidenta),[113] y, tal como se desarrollará a mayor detalle en el siguiente apartado, el Pleno cuenta con un gran número de facultades para cumplir las funciones del Instituto.

139. Finalmente, cabe señalar que en el caso del procedimiento de nombramiento derivado de la conclusión del encargo del comisionado Guerra Ford, a pesar de que actualmente exista una resolución judicial que impide la continuación del proceso, se observa que la omisión por parte del Senado por exceder el plazo previsto ya se había configurado con anterioridad a la conclusión de la suspensión. Por ello, aunque este Tribunal de Pleno deberá considerar esta resolución judicial para los efectos de la sentencia, lo anterior no es obstáculo para concluir que se configura la omisión del Senado.

140. Como se estableció desde líneas previas, tratándose de una controversia constitucional, este Tribunal Pleno debe analizar si la omisión impugnada invade la esfera competencial del órgano actor, cuestión que será analizada a continuación.

B. Análisis de la afectación constitucional derivada de la omisión del Senado

141. Tal como ha quedado demostrado, el Senado de la República fue omiso, por exceder el plazo razonable, en ejercer la facultad de ejercicio obli-

[113] "**Artículo 33.** ...
"Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente."

gatorio, consistente en nombrar a las personas comisionadas para suplir las tres vacantes existentes en el INAI, en los términos previstos en el artículo 6 constitucional.

142. Como consecuencia de la omisión de la Cámara de Senadores, la integración del INAI pasó a una situación precaria, pues en lugar de estar conformada por siete personas comisionadas, en términos de lo previsto por el artículo 6 constitucional, quedó integrado por cuatro, tal como se advierte en la siguiente tabla:

	Persona comisionada	Periodo
1	Blanca Lilia Ibarra Cadena	26 abril 2018 - 25 abril 2025
2	Josefina Román Vergara	10 abril 2019 - 09 abril 2026
3	Julieta del Río Venegas	18 noviembre 2020 - 17 noviembre 2027
4	Adrián Alcalá Méndez	18 noviembre 2020 - 17 noviembre 2027
5	**Vacante** **Por la conclusión del cargo del comisionado Óscar Mauricio Guerra Ford**	**Desde el 31 de marzo de 2022**
6	**Vacante** **Por la conclusión del cargo del comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov**	**Desde el 31 de marzo de 2022**
7	**Vacante** **Por la conclusión del cargo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas**	**Desde el 31 de marzo de 2023**

143. En primera instancia, esto representa una violación directa al artículo 6, fracción VIII, de la Constitución Federal que, en cuanto al diseño del INAI, determinó claramente que el organismo garante se integraría por siete comisionados. Esta decisión, además de quedar plasmada en el texto constitucional, fue objeto de debate en la reforma de dos mil catorce a la que se ha hecho referencia y, mediante la cual, el INAI adquirió su carácter autónomo.

144. De esta forma, de los procesos de reforma constitucional se extrae que, a diferencia del IFAI, que estaba integrado por cinco comisionados, el INAI requería siete comisionados para garantizar su buen funcionamiento, la expeditez en el dictado de sus resoluciones y el apego a los principios que rigen su actuar.[114]

145. Se argumentó incluso, de manera específica, sobre la ventaja que representaba aumentar el número de comisionados en cuanto a la diversidad de opinión y pensamiento en las sesiones. Se reflexionó, de igual modo, en torno a la idoneidad del número para impedir los empates y para atender a las nuevas funciones que se encomendaron al órgano autónomo; en particular, se consideró necesario incrementar el número de comisionados para distribuir de mejor manera las cargas adicionales de trabajo, derivadas de adjudicarle la facultad de fungir como segunda instancia en el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.[115]

146. Tal como ha quedado señalado en las secciones previas, fue tan relevante para el órgano reformador de la Constitución Federal asegurar el diseño constitucional descrito y, en particular, la completa integración del órgano, que previó, como *mecanismo de destrabe*, que la Cámara de Senadores podría superar, con una mayoría de tres quintas partes, un eventual segundo veto presidencial, para lograr la designación de los comisionados.[116]

147. Esta lógica fue retomada por el legislador ordinario, quien, entre otras figuras que se han analizado ya con mayor detalle, desarrolló el proceso de

[114] Senado de la República, Exposición de Motivos: Diseño Institucional, en "INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 Y 122 DE LACONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PRESENTAN SENADORAS Y SENADORES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA", pág. 24, en *https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf*.

[115] Senado de la República (2012), *Gaceta del Senado*, No. 3, LXII Legislatura, Primer Periodo Ordinario, Jueves 06 de septiembre de 2012, pág. 28, en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-06-1/assets/documentos/gaceta.pdf.

[116] Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo noveno.

designación de tal forma que éste tuviera lugar desde sesenta días antes, de la actualización de la vacancia misma.[117] Además, para evitar que las vacantes imprevistas se extendieran por un periodo demasiado extenso, que pudiera afectar negativamente el buen funcionamiento del órgano, dispuso que existiría un plazo improrrogable de sesenta días, en caso de que una vacancia ocurriera por alguna circunstancia distinta a la conclusión ordinaria del periodo de designación.[118]

148. De esta forma, la integración actual del INAI por sólo cuatro comisionados vulnera el diseño constitucional del órgano plenario. Este diseño responde, y fue así ventilado en el proceso de reforma constitucional, a la carga de trabajo y a la importancia de las facultades que se le confirieron al órgano garante. Siguiendo esa óptica, la reglamentación del diseño recayó en el legislador ordinario. Ahora bien, su materialización, como fue ya ampliamente desarrollado, reposa en la Cámara de Senadores, quien cuenta con la facultad para nombrar a las personas que ocuparán el cargo de comisionado o comisionada.

149. La intervención de la Cámara de Senadores en este proceso de designación y su facultad para finalizarlo, aun ante la eventualidad de dos objeciones consecutivas por parte del Ejecutivo, debe leerse de manera armónica con la división de poderes, en los términos que este Tribunal Pleno ha desarrollado.

150. Así, en una interpretación evolutiva y flexible del principio de división de poderes, articulador de nuestra Constitución, no sería dable exigir a esa Cámara la adopción de acuerdos en plazos tan restringidos que impidieran la amplia consulta social requerida en el artículo 6 constitucional, o, incluso, que mermaran el carácter deliberativo del órgano. Tampoco sería posible intervenir en el núcleo sustantivo de sus decisiones o consideraciones, so pretexto de forzar consensos. Sin embargo, bajo la idea de equilibrio constitucional, es claro que las atribuciones de la Cámara de Senadores dentro de este proceso no pueden ser leídas de manera aislada ni separada de las que corresponden al órgano que está llamado a integrar.

[117] Véase artículo 18 de la LFTAIP.
[118] *Ídem.*

151. Por ello, resulta claro que la Cámara de Senadores, al exceder con creces cualquier razonabilidad en los plazos para la designación de las personas comisionadas que integran e INAI y generar con ello que ese órgano actúe, por más de un año, con una integración distinta a la que el poder reformador previó en dos mil catorce, vulneró el diseño constitucional.

152. En segunda instancia, vale mencionar que la integración incompleta del INAI no conlleva exclusivamente una vulneración a la confección ordenada constitucionalmente; sino que impide que el INAI pueda sesionar en Pleno de manera válida, de acuerdo con la LFTAIP. En este punto vale traer a cuenta el texto legal referido:

"**Artículo 33.** El Pleno del Instituto, integrado por siete Comisionados con voz y voto, incluido su Presidente, es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto.

"El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada. Sus resoluciones serán obligatorias para todos los Comisionados, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas. Las versiones estenográficas de todas las resoluciones que tome el Pleno son públicas; salvo que en el caso particular exista disposición contraria en la Ley.

"**Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente.**

"Las decisiones y resoluciones se adoptarán por mayoría simple. En caso de empate, el Comisionado Presidente resolverá con voto de calidad. Los Expedientes y las actas resolutivas se considerarán públicos, asegurando que la información reservada o confidencial se mantenga con tal carácter." [énfasis propio]

153. La necesidad de contar con la asistencia de cuando menos cinco personas comisionadas para poder sesionar –e *integrar*, en sentido estricto– el

Pleno, se vuelve tanto más relevante cuando se analizan las facultades que se encuentran reservadas a ese órgano plenario.

154. En cuanto a su autonomía de gestión, de presupuesto y de organización interna, prevista constitucionalmente,[119] el INAI se encuentra completamente inhabilitado sin su órgano plenario. Esto es así porque corresponde al Pleno del INAI: emitir el Estatuto Orgánico del Instituto, aprobar su presupuesto anual, establecer la estructura administrativa del Instituto y su jerarquización, así como los mecanismos de contratación del personal, designar y remover servidores públicos, aprobar los sistemas internos de rendición de cuentas y fijar las políticas generales del Instituto, entre otras facultades necesarias para la preservación de la citada autonomía.[120]

[119] Véase artículo 6 constitucional, apartado A, fracción VIII.

[120] LFTAIP

"**Artículo 26.** Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto contará con la estructura que autorice el Pleno a propuesta del Comisionado Presidente, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, y a criterios de austeridad y disciplina presupuestaria. El funcionamiento del Instituto será regulado en el Estatuto Orgánico que al efecto expida el Pleno."

"**Artículo 35.** Son atribuciones del Pleno, las siguientes:

"**I.** Emitir su Estatuto Orgánico, manuales y demás normas que faciliten su organización y funcionamiento;

"**II.** Designar a los Servidores Públicos del Instituto que se determinen en su Estatuto Orgánico y resolver sobre su remoción;

"**III.** Designar al Secretario Técnico del Pleno, conforme a las propuestas que presente el Comisionado Presidente, así como resolver sobre su remoción; ...

"**V.** Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley;

"**VI.** Aprobar un sistema interno de rendición de cuentas claras, transparentes y oportunas, así como garantizar el acceso a la Información Pública dentro del Instituto en los términos de la Ley;

"**VII.** Fijar las políticas y los programas generales del Instituto; ...

"**X.** Aprobar su proyecto de presupuesto anual; ...

"**XIII.** Vigilar que los funcionarios y empleados del Instituto actúen con apego a la Ley General y esta Ley, así como a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico y los lineamientos que expida;

"**XIV.** Conocer los informes que deba rendir el titular del Órgano Interno de Control del Instituto;

"**XV.** Establecer la estructura administrativa del Instituto y su jerarquización, así como los mecanismos para la selección y contratación del personal, en los términos de su Estatuto Orgánico;

"**XVI.** Resolver en definitiva cualquier tipo de conflicto competencial que surja entre los órganos del Instituto; ...

"**XVIII.** Interponer, por el voto de la mayoría de sus integrantes, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y su Ley Reglamentaria; ...

155. También, por lo que refiere a su carácter autónomo, especializado y, más importante aún, a su responsabilidad de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales,[121]

"**XX.** Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y **XXI.** Las demás que le confiera esta Ley y las demás disposiciones aplicables.
"En el Estatuto Orgánico del Instituto se establecerán las facultades que ejercerán las diversas unidades del mismo, las cuales estarán bajo el mando y supervisión del Pleno o del Comisionado Presidente, según se trate.
"En el ejercicio de las atribuciones del Pleno, este deberá atender las opiniones correspondientes que el Consejo Consultivo emita de conformidad con lo dispuesto por la presente Ley."

[121] **CPEUM**
"**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.** 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: ...
"**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, **responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.** ...
"El organismo garante tiene competencia para **conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales** de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.
"**El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.** ...
"**Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.** ..."
LFTAIP
"**Artículo 21.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
"**I.** Interpretar, en el ámbito de su competencia, la presente Ley y la Ley General;
"**II.** Conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal; así como las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia a que se refieren los Capítulos I y II del Título Tercero de esta Ley, en términos de lo dispuesto en la Ley General y la presente Ley;

"**III.** Conocer, sustanciar y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en la Ley General;
"**IV.** Conocer, sustanciar y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en la Ley General;
"**V.** Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones previstas en el Título Sexto de la presente Ley, según corresponda;
"**VI.** Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables;
"**VII.** Promover y difundir el ejercicio de los derechos de acceso a la información de conformidad con el programa nacional que en la materia emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la normatividad en la materia;
"**VIII.** Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo en el ámbito federal;
"**IX.** Promover la digitalización de la Información Pública en posesión de los sujetos obligados y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, conforme a las políticas que establezca el Sistema Nacional;
"**X.** Capacitar a los Servidores Públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;
"**XI.** Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales del país, de conformidad con el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley General;
"**XII.** Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información en el país, así como del ejercicio de su actuación, y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público;
"**XIII.** Promover la igualdad sustantiva en el ámbito de sus atribuciones;
"**XIV.** Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua;
"**XV.** Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, el derecho de acceso a la información;
"**XVI.** Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;
"**XVII.** Promover la participación y colaboración con organismos internacionales, en análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la Información Pública y protección de datos personales;
"**XVIII.** Fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica en la materia;
"**XIX.** Determinar y, en su caso, hacer del conocimiento de la probable responsabilidad por el incumplimiento de esta Ley en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley, la Ley General y en las demás disposiciones aplicables;
"**XX.** Elaborar su Estatuto Orgánico y demás normas de operación;
"**XXI.** Promover condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información;
"**XXII.** Denunciar ante las autoridades competentes las presuntas infracciones a esta Ley, la Ley General y en su caso, aportar las pruebas con las que cuente;
"**XXIII.** Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades, y

el INAI se encuentra ya no nada más menoscabado por una integración incompleta, sino paralizado, pues en su órgano plenario también recae la mayoría de sus facultades. Así, el INAI no puede, sin la reunión válida de su Pleno, ejercer ninguna de las atribuciones que al Instituto le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LGTAIP, la LFTAIP, así como los demás ordenamientos legales, reglamentos y disposiciones que le resulten aplicables;[122] además de estar imposibilitado a cumplir, claro es, con las facultades que directamente se le atribuyen a nivel legal y que tienen como núcleo la defesa de los derechos mencionados.[123]

156. Las consideraciones previas conducen a este Tribunal Pleno a concluir que existe la omisión impugnada porque la Cámara de Senadores excedió con creces el plazo del que disponía para llevar a cabo las distintas etapas de los

"**XXIV.** Las demás que le confiera esta Ley, la Ley General y otras disposiciones aplicables."

[122] **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

"**Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto:

"I. Ejercer las atribuciones que al Instituto le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General, la Ley Federal, la Ley de Protección de Datos Personales, así como los demás ordenamientos legales, reglamentos y disposiciones que le resulten aplicables; ..."

[123] LFTAIP

"**Artículo 35.** Son atribuciones del Pleno, las siguientes: ...

"**IV.** Opinar sobre la normatividad sobre catalogación, resguardo y almacenamiento de todo tipo de datos, registros y archivos de los sujetos obligados; ...

"**VIII.** Aprobar los formatos de solicitudes de acceso a la Información Pública; ...

"**IX.** Aprobar la elaboración de un proyecto de compendio sobre los procedimientos de acceso a la Información; ...

"**XI.** Emitir opiniones y recomendaciones sobre temas relacionados con la presente Ley, así como emitir recomendaciones a los Sujetos Obligados respecto a la información que están obligados a publicar y mantener actualizada en los términos de la presente Ley;

"**XII.** Instruir la publicación anual de los índices de cumplimiento de la presente Ley por parte de los Sujetos Obligados; ...

"**XVII.** Emitir los criterios generales a que se refiere el artículo 199 de la Ley General;

"**XVIII.** Interponer, por el voto de la mayoría de sus integrantes, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y su Ley Reglamentaria;

"**XIX.** Ejercer la atracción, con el voto de la mayoría de sus integrantes, de los recursos de revisión pendientes de resolución en los Organismos garantes que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la Ley General;

"**XX.** Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y

"**XXI.** Las demás que le confiera esta Ley y las demás disposiciones aplicables. "

procedimientos de designación de las personas comisionadas del INAI hasta aquí analizados. Esta omisión ha generado una vulneración en el diseño constitucional del INAI y ha paralizado, además, el ejercicio de sus facultades, con lo que se ha vulnerado su ámbito competencial en el grado más intenso. Esta afectación tiene repercusiones directas en la defensa de los derechos de acceso a la información, de transparencia y de protección de datos, cuya garantía es la razón por la que el INAI fue creado.

157. Al resultar fundados los planteamientos hasta aquí analizados, resulta innecesario agotar el resto de los conceptos de invalidez, en términos de la tesis de jurisprudencia 100/99, emitida por este Tribunal Pleno y titulada "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."[124]

VIII. EFECTOS

158. En virtud del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia,[125] las sentencias deberán fijar con precisión sus alcances y efectos, así como los órganos obligados a cumplirlas. Adicionalmente, esa disposición prevé que esta Suprema Corte estará obligada a determinar, a través de los efectos, los elementos que resulten necesarios para la plena eficacia de sus sentencias en el ámbito que corresponda.

159. En este sentido, retomando lo resuelto en el estudio de fondo de esta sentencia, existe, en conjunto, la omisión impugnada y ésta ha generado la inhabilitación, en los términos resueltos, de la actuación del Pleno del INAI, que es el órgano constitucional autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, con el que cuenta la Federación.

---

[124] Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705. Registro digital: 193258.

[125] "**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; ..."

160. Así, atendiendo directamente a lo establecido en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria en la materia, esta Suprema Corte determina que, en tanto no quede subsanada la omisión por parte del Senado de la República y, en consecuencia, no quede integrado el *quorum* exigido **a nivel legal** para considerar válidas las sesiones plenarias,[126] el Pleno del INAI podrá sesionar con menos de cinco personas comisionadas presentes, siempre y cuando lo haga con **la totalidad** de sus comisionadas y comisionados designados y de manera **colegiada,** como dicta la Constitución Federal en su artículo 6, apartado A, fracción VIII.[127]

161. Las sesiones del Pleno del INAI se desarrollarán en atención a los principios que rigen su funcionamiento y que,[128] por lo demás, han sido desarrollados

[126] LFTAIP
"**Artículo 33.** El Pleno del Instituto, integrado por siete Comisionados con voz y voto, incluido su Presidente, es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto.
"El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada. Sus resoluciones serán obligatorias para todos los Comisionados, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas. Las versiones estenográficas de todas las resoluciones que tome el Pleno son públicas; salvo que en el caso particular exista disposición contraria en la Ley.
"**Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente.**
"Las decisiones y resoluciones se adoptarán por mayoría simple. En caso de empate, el Comisionado Presidente resolverá con voto de calidad. Los Expedientes y las actas resolutivas se considerarán públicos, asegurando que la información reservada o confidencial se mantenga con tal carácter." [énfasis propio]
[127] "**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. ...
"**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: ...
"**VII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, **colegiado,** con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. ..." [énfasis propio]
[128] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

en la LFTAIP,[129] para el debido cumplimiento de las facultades y obligaciones que estos ordenamientos le encomiendan. Vale mencionar, por su particular importancia en el desarrollo de las sesiones, que, tal como lo prevé ya la LFTAIP, las decisiones y resoluciones del Pleno del INAI se adoptarán por mayoría simple.[130] En caso de empate, la persona comisionada que ostenta la Presidencia ejercerá el voto de calidad.[131]

162. Lo anterior, se insiste, tiene el objetivo de dotar de plena eficacia la presente sentencia y permitir así que el órgano plenario del INAI pueda hacer ejercicio de las facultades que la Constitución Federal y la LFTAIP, entre otros ordenamientos, le confieren y cuya teleología es la garantía y la protección de los derechos de transparencia, de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

163. Con la determinación previa, serán válidas, en lo relativo a la asistencia, las sesiones del Pleno del INAI siempre y cuando acuda colegiadamente la totalidad de las personas comisionadas en funciones. Esto tiene por efecto permitir

---

"**Artículo 6o.** ...
"...
"**A.** ...
...
"**VII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. ...
En su funcionamiento se regirá por los **principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.** ..." [énfasis propio]

[129] Véanse, particularmente, los artículos 33 y 34 de la LFTAIP.

[130] "**Artículo 33.** El Pleno del Instituto, integrado por siete Comisionados con voz y voto, incluido su Presidente, es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto. ...
"Las decisiones y resoluciones se adoptarán por mayoría simple. En caso de empate, el Comisionado Presidente resolverá con voto de calidad. Los Expedientes y las actas resolutivas se considerarán públicos, asegurando que la información reservada o confidencial se mantenga con tal carácter."

[131] "**Artículo 31.** El Comisionado Presidente tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...
"IX. Ejercer, en caso de empate, el voto de calidad. ..."

al órgano sesionar en Pleno para el ejercicio de sus facultades y, por lo tanto, garantizar la eficacia de lo dispuesto en el artículo 6 constitucional, reiterado por este Tribunal Pleno.

164. Ahora bien, aun con este efecto transitorio, es claro que el funcionamiento óptimo del organismo garante sólo podrá alcanzarse cuando se atienda al diseño que constitucionalmente fue confeccionado; esto es, cuando el organismo garante vuelva a quedar integrado por siete personas comisionadas.

165. Respecto de las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas, tal como quedó desarrollado en el estudio de fondo de esta sentencia, el Senado ha sido omiso en nombrar, dentro de un plazo razonable, a las personas comisionadas que las ocuparán. Esto ha generado, como también quedó ya ampliamente desarrollado, una vulneración al diseño constitucional del INAI y adicionalmente, una paralización de su órgano plenario. Con ello, se ha vulnerado el ámbito competencial del Instituto actor a grado tal que se le ha impedido ejercer las facultades que garantizan no solamente su autonomía, sino también la defensa de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos que tiene por objeto garantizar.

166. Por lo anterior, este Tribunal Pleno ordena al Senado de la República para que en el presente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que inicia el primero de septiembre de dos mil veintitrés, y que no puede prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año,[132] lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Federal y designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas. Y, de ser necesario, para que **agote** las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas, a fin de permitir la pronta y completa integración del Pleno del INAI por siete comisionados, tal como ordena la Constitución Federal.

167. Finalmente, como se ha dado cuenta previamente, respecto de la vacante derivada de la conclusión del encargo del comisionado Guerra Ford,

[132] CPEUM. Artículos 64 y 65.

existe a la fecha en la que se resuelve una suspensión para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que se encuentran y no se presenten nuevas propuestas para ocupar el cargo. En ese sentido, lo conducente es esperar a que se resuelva dicho juicio en lo conducente, en el entendido de que de éste depende que el Senado pueda reanudar de forma urgente el proceso de designación de la vacante en cuestión.

168. Lo antes decretado surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución a la Cámara de Senadores y al INAI.

IX. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **inconstitucionalidad** de la omisión del Senado de la República consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos del apartado VII de esta sentencia.

TERCERO.—Se ordena al Senado de la República para que, dentro del presente período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas; incluso, para que agote las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas a fin de permitir la pronta y completa integración del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con el apartado VIII de esta decisión.

CUARTO.—Se autoriza al Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a sesionar con menos de cinco personas comisionadas presentes, siempre y cuando lo haga con la totalidad de sus comisionadas y comisionados designados y de manera colegiada, como dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6, apartado A, fracción VIII, en términos de lo resuelto en el apartado VIII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Esta determinación surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Senado de la República y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

SEXTO.—**Publíquese** esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con salvedades, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado previo, denominado "Antecedentes y trámite de la demanda." La señora Ministra Ortiz Ahlf 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado I, relativo a la competencia.

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 separándose de los párrafos 27, 28 y

30, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos 27, 28 y 30 y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado II, relativo a la precisión de las omisiones impugnadas. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por lo concerniente al excomisionado Acuña Llamas, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por lo concerniente al excomisionado Acuña Llamas y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron 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, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados IV y V, relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por lo concerniente al excomisionado Guerra Ford, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

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 apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la inconstitucionalidad de la

omisión del Senado de la República consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 constitucional, a personas como Comisionadas del INAI. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con los puntos resolutivos tercero, cuarto y quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, 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) determinar que el pleno del INAI podrá sesionar con menos de cinco personas comisionadas presentes, siempre y cuando lo haga con la totalidad de sus comisionadas y comisionados designados y de manera colegiada para que pueda resolver por mayoría simple y que la persona que lo presida, en su caso, ejerza su voto de calidad, 2) ordenar al Senado de la República para que, dentro del próximo período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, constitucional para que designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas, incluso, para que agote las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas a fin de permitir la pronta y completa integración del Pleno del INAI, 3) determinar que se deberá esperar a la resolución del juicio interpuesto respecto de la vacante derivada de la conclusión del encargo del comisionado Guerra Ford, en tanto que existe una suspensión y 4) determinar que los efectos antes precisados surtan a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a la Cámara de Senadores y al INAI. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

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, 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 de dos de octubre de dos mil veintitrés 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 señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 280/2023.

En la sentencia aprobada en la sesión de dos de octubre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, mediante la cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "INAI"), impugnó la omisión del nombramiento de los comisionados que llenarían las vacantes generadas por el término del encargo de los entonces comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Óscar Mauricio Guerra Ford y Francisco Javier Acuña Llamas, omisión que atribuyó al Senado de la República.

A través del presente voto expondré las razones por las que disentí parcialmente de la decisión aprobada. Dado que mi análisis implica objeciones metodológicas en cuanto a diversos presupuestos procesales, en primer me referiré a los apartados de oportunidad y causas de improcedencia, enseguida, obligado por la mayoría a pronunciarme sobre el fondo del asunto, explicaré mis objeciones a al estudio. Finalmente, expondré también las razones por las que no

comparto plenamente la decisión de este Tribunal Pleno en cuanto a los efectos.

1. Objeciones respecto del cómputo de oportunidad y análisis de procedencia de la controversia constitucional

Para el efecto de computar la oportunidad, la mayoría acudió al criterio establecido en la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". A su juicio, dado que en la presente controversia se impugnaron omisiones que hasta el momento subsistían, era dable considerar que la oportunidad para su impugnación se actualizaba de momento a momento. Discrepo de esta determinación.

A mi manera de ver, existen tres formas de aproximarnos al asunto para determinar su oportunidad. En dos de ellas la demanda hubiera resultado inoportuna. En la tercera, que es la única que cumple con el principio *pro actione*, se satisface el requisito de temporalidad. Me explico.

Con la reforma judicial del siete de junio de dos mil veintiuno se hizo explícito el criterio respecto a que las omisiones son impugnables a través de la controversia constitucional. Entre otros aspectos, en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia se estableció que el plazo para impugnar una omisión es de 30 días. Entonces, en el caso concreto era necesario preguntarnos a partir de qué punto comenzamos a computar estos 30 días.

A mi manera de ver, la mayoría optó por una decisión apresurada y poco problematizada al momento de decidir, sin más, que dado que las vacantes generadas por los excomisionados seguían sin nombrarse, tales vacantes generaban una omisión que se actualiza de momento a momento, por lo que no era posible computar el plazo de 30 días establecido en el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria.

Como adelantaba, existen tres aproximaciones para analizar la oportunidad de la demanda. La primera aproximación sería considerar las vacantes en sí mismas como las omisiones reclamadas, a partir de lo cual el plazo de 30 días empezaría a correr desde que éstas se produjeron: dos de ellas ocurrieron el 31 de marzo de 2022 y la demanda se presentó el 27 de marzo de 2023, por lo que sería inoportuna. En relación con la tercera vacante, esta se produjo después de la presentación de la demanda, por lo que la controversia se habría promovido de forma prematura.

La segunda aproximación sería no tomar a las vacantes en lo individual como las omisiones reclamadas. Atendiendo al planteamiento global de la demanda, la omisión por resultado que reclama el INAI podría definirse como la indebida integración de su órgano de gobierno a partir de las tres vacantes. En este supuesto la omisión se concretaría hasta que ocurrieran las tres vacantes, lo cual ocurrió hasta después de la presentación de la demanda. Una vez más, la demanda sería prematura.

En la tercera aproximación posible, lo que tendríamos que considerar como la omisión reclamada es la falta de conclusión de los procesos de designación respecto de las vacantes generadas. Más allá de que en este escenario la determinación sobre la existencia de la omisión es una cuestión que atañe al fondo, para efectos de la oportunidad el punto de partida del cómputo tendría que ser el 15 de marzo de 2023, esto es, el momento en que el Presidente de la República objetó la designación de dos de las personas designadas como comisionadas por parte del Senado de la República. Esto es así en tanto ese es el momento en que el proceso de designación regresó al ámbito competencial del Senado, que es precisamente el órgano cuya falta de acción se reclama en esta controversia.

Esta tercera aproximación no solo es la que la única que cumple con el principio *pro actione*, sino que además es la única que reconoce la justa dimensión competencial de cada uno de los poderes de la unión encargados de cumplir con las etapas del procedimiento complejo de nombramiento de las vacantes de los comisionados del INAI.

De tal suerte, y toda vez que me decanto por esta tercera aproximación, lo procedente también es considerar que la presente controversia es inoportuna respecto de la tercera vacante correspondiente al excomisionado Acuña Llamas considerando que al momento de la presentación de la demanda dicha vacante aún no se generaba. Insisto en la relevancia de esta tercera aproximación en este punto, pues no sería constitucionalmente exigible ni al Senado ni al Presidente de la República cumplir con el proceso de nombramiento de un comisionado cuya vacante aún no se genera.

Además, considero irrelevante que la demanda se haya presentado ante la inminencia de la total inoperatividad del INAI, pues el Director Jurídico se encontraba habilitado para ampliar la demanda de la controversia al momento en que la vacante ocurriera.

Con estas precisiones, hasta este punto únicamente sería posible analizar la omisión de no concluir con los nombramientos de las vacantes generadas por los

excomisionados Guerra Ford y Monterrey Chepov. Sin embargo, es necesario analizar qué efecto produce el hecho de que exista una suspensión definitiva dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México en los autos del juicio de amparo 524/2023 en relación con la vacante del excomisionado Guerra Ford, con motivo de la cual el Juez de Distrito ordenó que "las cosas se mantengan en el estado que se encuentran hasta el momento en que se presentó la objeción de nombramiento de la quejosa, y no se presente la nueva propuesta para ocupar el cargo; y, en caso de que se haya presentado la nueva propuesta no se continúe con el procedimiento para nombrar a persona diversa. …"

A diferencia de la decisión mayoritaria, esta es una cuestión que debió analizarse en el apartado de procedencia y no en el fondo del asunto. En mi opinión, esta suspensión constituye una causa de justificación de orden constitucional para que el Senado se abstenga de seguir el proceso de nombramiento para esta vacante, tal como ocurrió en los hechos.

En estas condiciones, la única omisión que esta Suprema Corte podría haber analizado en el fondo de la controversia era la relativa al procedimiento del nombramiento de la vacante generada por el excomisionado Monterrey Chepov.

2. Objeciones al estudio de la inconstitucionalidad de las omisiones reclamadas

Obligado por la mayoría de este Tribunal Pleno a pronunciarme respecto del estudio de la validez de las tres omisiones reclamadas, en adelante explico las razones de mi concurrencia.

Mi postura es a favor del sentido alcanzado por esta Suprema Corte, sin embargo me separo de gran parte de la metodología empleada, en especial las relativas al cómputo de los días a partir de los cuales debe considerarse que el Senado se encuentra en omisión de impulsar los procedimientos.

Coincido con el parámetro de regularidad constitucional al incorporar de forma correcta las conclusiones y criterios emitidos en la controversia constitucional 207/2021 y adaptarlos correctamente al caso concreto, pues a pesar de que se trata de temas similares, hay diferencias que son importantes para establecer el parámetro en el caso concreto. Para empezar, el hecho de que en este caso la omisión impugnada no se refiere únicamente a un paso del procedimiento de designación ni a una sola de las autoridades que participan en dicho procedimiento.

En este punto, comparto la conclusión de este Pleno respecto de la construcción del parámetro sobre la base del precedente en cuestión. A mi juicio, el Senado se encuentra ante una facultad de ejercicio obligatorio en el proceso de designación de las y los comisionados del órgano garante, por lo que su inacción es justiciable.

Superado ese estadio, coincido en que el siguiente dilema por responder es el relativo al plazo razonable con el que cuenta el órgano parlamentario. Como sostuvimos en la controversia constitucional 207/2021, la inexistencia de un plazo constitucional o legal para concluir el nombramiento de las y los comisionados no implica que esta Suprema Corte no pueda integrarlo a partir del sistema normativo aplicable.

En el caso, coincido con la conclusión de este Tribunal Pleno relativa a que el plazo razonable con el que cuenta el Senado para concluir los nombramientos en cuestión es de sesenta días. Sin embargo, yo llego a esa conclusión por una vía distinta. A mi manera de ver, utilizando el postulado del legislador racional, encuentro que el plazo de sesenta días aplica para casos donde la vacante se genere por el término de un nombramiento por mayoría de razón. Esto, pues de la interpretación armónica del sistema normativo aplicable, advierto una clara intención de no dejar al órgano garante integrado por más de sesenta días.

Respecto del estudio de las vacantes en particular, comparto las conclusiones alcanzadas pero no por las mismas razones. A mi juicio, era necesario considerar el modelo de democracia deliberativa que hemos adoptado para el control judicial de la actividad de los órganos parlamentarios. Esto me lleva a separarme completamente de la metodología de la sentencia aprobada por la mayoría, en tanto no toma en cuenta que la objeción o veto presidencial es relevante para efectos de analizar las omisiones del Senado en el caso de las vacantes de los excomisionados Monterrey Chepov y Guerra Ford.

Con esto en mente, el conteo de los días debe reiniciarse a partir del ejercicio de la objeción presidencial y, a partir de entonces, analizar si el Senado se encuentra en omisión de impulsar los nombramientos.

En el caso, esta diferencia metodológica no afecta el resultado alcanzado por este Pleno así como mi voto a favor del mismo, pues aún con esta consideración, el Senado se encontraba –al día de la votación del presente asunto– en una omisión de doscientos días.

Todo lo anterior me lleva a coincidir con el resultado, pero a separarme de la metodología propuesta.

3. Objeciones en cuanto a los efectos de la sentencia

Comparto con la mayoría que la vulneración competencial generada al INAI es la más intensa que puede existir en nuestro orden constitucional, en tanto lleva al órgano garante a la inoperatividad total.

Sin embargo, más allá de que con mi criterio la presente controversia no debía abordar el estudio de las tres vacantes y esto claramente impacta en los efectos de la sentencia, tengo un disenso más importante con lo aprobado por la mayoría en cuanto a los efectos, me refiero a lo aprobado en el párrafo 166 de la sentencia:

"166. Por lo anterior, este Tribunal Pleno ordena al Senado de la República para que en el presente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que inicia el primero de septiembre de dos mil veintitrés, y que no puede prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Federal y designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas. Y, de ser necesario, para que agote las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas, a fin de permitir la pronta y completa integración del Pleno del INAI por siete comisionados, tal como ordena la Constitución Federal."

En mi criterio, mismo que he venido construyendo a partir de diversas votaciones, no corresponde a esta Suprema Corte ordenar al órgano legislativo la obtención de un resultado absoluto, tal y como se aprobó en la sentencia mayoritaria. De hecho, considero que este error es precisamente producto de que en el resto de la sentencia no se haya adoptado una visión del problema desde la perspectiva deliberativa de la democracia.

En el amparo en revisión 237/2014 sostuve que "a esta Suprema Corte no le corresponde sustituirse en el legislador democrático, por lo que nada en esta sentencia impide que, considerando los vicios de inconstitucionalidad detectados, vuelva a legislar para determinar la mejor política pública en el tema.

Si bien en tal precedente la controversia era distinta y no implicaba una orden directa y absoluta al legislador, este fraseo –plasmado en mi voto concurrente– apunta hacia un reconocimiento no solo de libertad configurativa, sino de la propia complejidad con la que operan los procesos legislativos y la normalidad democrática.

Así, en el amparo en revisión 1359/2015 tuve la oportunidad de profundizar más en dicho criterio y complementarlo a partir de los elementos del caso concreto. En dicho asunto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió la actualización de una omisión legislativa absoluta atribuible al Congreso de la Unión al no haber emitido la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional. Si bien compartí la concesión del amparo a la parte quejosa, consideré necesario aclarar mi postura en cuanto a los efectos de dicha concesión:

"En mi opinión, la presente ejecutoria no puede interpretarse en el sentido de vincular al legislador a acreditar en la etapa de ejecución de sentencia un resultado absoluto –que no se puede garantizar si es que el proceso deliberativo-democrático se ha de llevar en condiciones ideales–, a saber que para el 30 de abril de 2018 se encuentre emitida la referida legislación. En su demanda de amparo, la parte quejosa argumenta que el efecto de una eventual concesión de amparo debería ser obligar al Congreso a iniciar el proceso legislativo, afirmando que su pretensión es que no se paralice. Desde mi perspectiva, los efectos de la sentencia deben basarse en esta premisa.

"Es necesario considerar que el artículo 72 de la Constitución regula el proceso legislativo y establece un proceso complejo con diversas etapas, varias de las cuales pueden desahogarse de tal manera que éste no continúe de manera expedita (veto) generando que se regrese a su discusión. Ello, pues el valor del proceso legislativo es que se realice a través de mecanismos de pesos y contrapesos para una mejor deliberación democrática. Incluso, en dicho precepto se prevén diversos supuestos en que la Constitución prohíbe que el tema se discuta en ese mismo periodo, siendo el caso más claro la fracción G, que establece.'[t]odo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.' Misma consecuencia se prevé para el caso en que no se logre superar el veto del Ejecutivo.

"De esta forma, considero que esta Sala pudo ser más nítida en que la fijación de un plazo fatal para el cumplimiento de la sentencia es exigible *prima facie*, pues lo relevante es obligar al Congreso a proseguir el procedimiento legislativo de inmediato, garantizando la tramitación de las diversas etapas del artículo 72 constitucional, sin embargo, llegado el plazo determinado en la sentencia el Congreso puede acreditar que dicho plazo no es posible satisfacerlo por una causa justificada. Lo que importa es que la ley reglamentaria que se emita en cumplimiento de esta sentencia y colme la omisión legislativa satisfaga los estándares de calidad democrática previstos en el artículo 72 de la Constitución."

Como puede apreciarse, dicho asunto presenta similitudes relevantes con el que en esta ocasión aprobó el Tribunal Pleno, por lo que considero preciso reiterar mi postura de conformidad con los elementos del caso concreto.

En primer lugar, tal y como sostuve en aquél voto concurrente, considero inapropiado obligar al Senado de la República a la obtención de un resultado absoluto. En los efectos aprobados por mayoría, este Pleno obligó al Senado a que "lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Federal y designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas."

En esta orden directa y absoluta, esta Suprema Corte está responsabilizando al Senado de la República a concretar los nombramientos de las vacantes en cuestión antes de que termine el periodo de sesiones que concluye el 15 de diciembre próximo. El primer error en el que se incurre es no concebir que el procedimiento de nombramiento de los comisionados del INAI se trata de uno complejo donde no solo participa el Senado, sino que –como de hecho ya ocurrió– está sujeto a un eventual y posible veto presidencial.

La sola posibilidad de que se presente este veto, a mi juicio, deja sin sentido alguno la orden que esta Suprema Corte emitió en su decisión mayoritaria. ¿Cómo podría responsabilizarse al Senado de no cumplir con los nombramientos ordenados si el Presidente de la República ejerce su derecho de veto?

El segundo error en el que incurrió la mayoría es suponer que con su sentencia se alcanzarán, sin más, los consensos democráticos necesarios para concretar los nombramientos en cuestión. ¿A qué senadores en concreto responsabilizaría la Corte en caso de que estos consensos no se logren? ¿A la mayoría por no alcanzar los votos necesarios? ¿A la primera minoría por no sumarse a la mayoría? ¿A toda la Cámara?

Una vez más, estas son preguntas que surgen a partir de que la mayoría –a mi juicio– erró en identificar el momento en el que se puede considerar que el Senado se encuentra en omisión. Es precisamente por estas razones que, en mi criterio, el cómputo de la omisión se reinicia siempre que el Ejecutivo ejerce su derecho de veto, pues se trata de una facultad constitucional sobre la que el Senado no tiene control alguno.

Cuestión similar sucede ante la falta de consensos. Esta Suprema Corte claro que puede advertir una omisión en la que el órgano parlamentario incurre, también

puede instar a que se lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Federal. Sin embargo, lo que no puede es forzar los consensos necesarios para que se llegue a un resultado absoluto, tal como sostuve en el amparo en revisión 1359/2015.

Por estas razones, considero que si bien esta Suprema Corte podía ordenar al Senado que llevara a cabo la votación a la que se refiere el artículo 6o. constitucional, lo que no se puede es ordenar un resultado absoluto –fuere cual fuere– pues ello depende de consensos en los cuales esta Suprema Corte no puede intervenir al no tratarse de su función constitucional.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 280/2023, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **dos de octubre de dos mil veintitrés,** resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente y fundada la controversia constitucional; **(b)** declarar la inconstitucionalidad de la omisión del Senado de la República consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); **(c)** ordenar al Senado de la República para que, dentro del presente período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, lleve a cabo la votación a que refiere el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Federal y designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas; incluso, para que agote las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas a fin de permitir la pronta y completa integración del Pleno de dicho Instituto Nacional; y **(d)** autorizar al Pleno del INAI a sesionar con menos de cinco personas comisionadas presentes, siempre y cuando lo haga con la totalidad de sus comisionadas y comisionados designados y de manera colegiada, como dicta la Constitución General en su artículo 6, apartado A, fracción VIII.

Al respecto debo precisar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que me separo de diversas consideraciones y añado otras, respecto de las que estimo pertinente hacer las siguientes puntualizaciones:

I. En principio, por lo que se refiere a los ***ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA,*** respetuosamente me separo, de los argumentos que involucran el fondo del asunto. Esto, porque en los apartados preliminares corresponde sólo narrar los planteamientos del actor y contestaciones de los demandados con el objeto de precisar la litis para el estudio que emprenda el Tribunal, de manera que si no se desarrollan consideraciones relacionadas a lo que manifestaron las partes o respecto a la secuela procesal de la controversia, **sino que se realizan afirmaciones que implican un estudio,** es evidente que este apartado no pertenece a los resultandos de la sentencia, sino –como se dijo– al fondo. Máxime que dicho análisis podría servir de sustento para resolver diversos asuntos con temáticas similares, de ahí, la importancia de realizarlos en el análisis como parte del fondo del asunto.

II. Por lo que hace al apartado ***II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS,*** me separo de los párrafos 26, 27 y 29 de la sentencia, que refieren a que resulta posible demostrar que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión planteada, señalando que el artículo 6, Apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, de la Constitución Federal prevé el procedimiento para seleccionar a las personas comisionadas del INAI, en el cual la Cámara de Senadores cuenta con la facultad para nombrar a éstas, de acuerdo con lo establecido en dicho procedimiento y sujeto a que el Presidente de la República pueda objetar el nombramiento. En el mismo sentido, que el diverso 76, fracción XII, de la Carta Magna otorga la facultad exclusiva al Senado de nombrar a los comisionados de dicho organismo garante, por lo que con la existencia de dicha facultad y el hecho de que ninguna de las tres vacantes de personas comisionadas del INAI ha sido cubierta, se puede concluir que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión que se tiene por impugnada.

Lo anterior, pues tratándose de omisiones **la determinación de su existencia involucra el fondo del asunto,** ya que se debe analizar si efectivamente existe una obligación constitucional o legal del demandado de emitir el acto o la norma impugnada y determinar si en realidad ha omitido o no emitirlo; esto es, no es propio el estudio de la existencia de las omisiones de manera previa al estudio de fondo, y si bien el fallo ocupa la frase "*resulta posible demostrar que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión planteada*", lo cierto es que para llegar al resultado de que subsisten hace alusión al artículo 76, fracción XII, constitucional, que prevé la facultad exclusiva al Senado de nombrar a los Comisionados del INAI. Desde mi óptica, lo correcto es únicamente hacer alusión a que es un hecho notorio que, a la fecha en la que se resuelve el asunto, ninguna de las tres vacantes ha sido cubierta, como bien lo señala el párrafo 28 de la sentencia.

III. Finalmente, respecto al apartado ***VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO*****,** compartí el que se aclare que el hecho de que el encargo del Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas concluyó el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, y la demanda de controversia constitucional se haya presentado el veintisiete anterior, no afecta su impugnación, pues se controvierte la omisión en la no designación y la no conclusión del proceso de designación, el cual debe iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha de la conclusión del encargo.

Sin embargo, considero importante **añadir** que la impugnación de la vacante del referido Comisionado **es de carácter inminente, pues *el plazo de sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto*, estaba por terminar y el Senado de la República, además no había nombrado a las otras dos vacantes que se generaron a partir del primero de abril de dos mil veintidós,** por lo que el INAI promovió la controversia constitucional respecto a dicha vacante como inminente, máxime que durante la instrucción y a la fecha de resolución del asunto, no se había realizado el nombramiento del Comisionado que sustituiría al aludido.

De esta forma, considero que se trata de una omisión que de manera *inminente* iba a ocurrir, dado que faltaban cuatro días para la terminación del cargo del Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas; lo que se robustece si se toma en consideración que en términos del artículo 6 de la Constitución Federal ***el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles*****,** por lo que resulta evidente que la omisión de designación por parte del Senado de la persona que cubriera la vacante en comento, era inminente, **en razón de que justamente al veintisiete de marzo que se presentó la demanda de controversia constitucional no habría posibilidad alguna de concluir el procedimiento de designación,** dado que aun cuando ese mismo día la Cámara de Senadores aprobara el nombramiento no existiría designación al treinta y uno de marzo, pues **aún faltaría el plazo de diez días para que el Ejecutivo Federal pudiera objetar el nombramiento,** así como las actuaciones posteriores en caso de que efectivamente se objetara éste.

Por lo expuesto, es que voté a favor del sentido de la sentencia, pero apartándome de las consideraciones que han quedado precisadas, y adicionando las señaladas.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula la señora Ministra presidenta Norma Lucia Piña Hernández, en la controversia constitucional 280/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dos de octubre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno declaró existente e inconstitucional la omisión del Senado de la República consistente en no concluir el proceso para la designación de las personas que ocuparán las tres vacantes que dejaron los ex comisionados del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública[1] *Rosendoevgueni Monterrey Chepov*, Óscar Mauricio Guerra Ford y *Francisco Javier Acuña Llamas* y la consecuente omisión de dicha designación, como lo dispone el artículo 6o., Apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien, en términos generales compartí el sentido de la sentencia, me pronuncié con consideraciones distintas a las que la sustentan en los apartados *III*, *VI* y *VII* correspondientes a *oportunidad*, *causas de improcedencia y sobreseimiento* y *estudio de fondo*; y, advertí la existencia de razones adicionales para robustecerlos.

Razones del voto concurrente

I. Oportunidad

En este apartado[2] se resolvió que **las hipótesis** que establece el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria, no son aplicables porque no se impugnó una resolución o acuerdo, sino una omisión, por lo que no puede computarse el plazo a partir de la fecha en que se notificó algún acto de esa naturaleza[3] y, por tanto, es aplicable la jurisprudencia 43/2003.

En mi opinión **dicho artículo sí es aplicable** tratándose de omisiones como la que se impugna en este asunto.

Así es, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria[4] –entre otras cuestiones– establece que **tratándose de la impugnación de omisiones** el plazo para la

[1] En adelante INAI.
[2] Párrafos 30 a 32 de la sentencia.
[3] Párrafos 31 y 32 de la ejecutoria.
[4] **LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

interposición de la demanda será de treinta días contados a partir del siguiente "*al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución*; *o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos*", lo cual, permite advertir que no es imperativo que exista una notificación de por medio para efectos de resolver la oportunidad de su impugnación.

No obstante, de dicho numeral se observa que **para determinar el plazo** cuando se trata de la impugnación de omisiones, es indispensable **examinar si en el marco normativo aplicable existe un plazo fijo** para que la autoridad realice determinado acto, a fin de tener por configurada dicha omisión. En el asunto que nos ocupa, es indispensable establecer si existe un lapso determinado (fijo) para que el Senado hiciera las designaciones, es decir, en el que se pudiere entender configurada la omisión alegada; pero ello, es una cuestión toral vinculada con la materia del estudio de fondo, que no podría ser abordada en este apartado de oportunidad.

Por tanto, estimo que la jurisprudencia 43/2003[5] citada en la sentencia, no es aplicable a este asunto, porque derivó de la interpretación de una disposición que no corresponde al texto vigente de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución,[6] que no preveía plazo para promover la controversia constitucional tratándose de omisiones.[7]

"**ARTÍCULO 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"**I. Tratándose de actos** u **omisiones,** de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; …"

[5] Jurisprudencia P./J. 43/2003, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

[6] De acuerdo con lo previsto en el artículo primero Transitorio del "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;

II. Causas de improcedencia y sobreseimiento

En la sentencia al resolverse lo relativo a esos presupuestos procesales (párrafos 49 a 54), se determinó que con base en los principios *de afectación* y *pro actione* –reconocidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– procede el estudio de la omisión impugnada en relación con las tres designaciones de comisionados del INAI pendientes, no obstante, que la vacante generada por la conclusión del cargo del ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas no estaba configurada al momento de la presentación de la demanda. Y particularmente, en el párrafo 51 de la sentencia se sostiene que "*… la existencia de una vacante es de naturaleza distinta a la omisión reclamada, consistente en la no designación y la no conclusión del proceso de designación*."

Respetuosamente no comparto esa afirmación, en razón de que, precisamente, con motivo de la existencia de una vacante es que surge la obligación de realizar la designación de comisionados, la cual, de no cumplirse –al tratarse de una atribución de ejercicio obligatorio– puede dar cabida a una omisión inconstitucional, como la que se reclama.

Asimismo, en los párrafos 53 y 54 de dicha resolución se sostiene que partiendo del principio de afectación derivado de que a la fecha de la sentencia **no ha**

---

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." el cual establece:
"**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:
"…"

[7] **LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
"**ARTÍCULO 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. **Tratándose de actos,** de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"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
"III. **Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

concluido el procedimiento de designación para cubrir las tres vacantes –materia de las omisiones reclamadas– y en conjunto con el principio *pro actione* previsto en el artículo 17 constitucional, se reconoce la procedencia del estudio de esas omisiones.

No obstante, la suscrita considera que la razón para estimar procedente la controversia constitucional respecto de esas vacantes, incluida la del ex comisionado Acuña Llamas, radica en que **involucra el estudio de fondo** determinar si existió o no la omisión reclamada a partir de un plazo determinado.

III. Estudio de fondo

La sentencia, entre diversas consideraciones, sostiene que el problema jurídico de fondo resuelto en la *controversia constitucional 207/2021* es sustancialmente el mismo que el abordado en este asunto, por lo que sus consideraciones centrales resultan aplicables por analogía (subapartado "C", páginas 77 a 88).

Al respecto, considero que si bien dicho precedente –en su mayoría– resulta aplicable al caso, sin embargo, no lo son todas sus consideraciones pues, en aquel asunto, en lo atinente al plazo que debía tomarse en cuenta para que la autoridad cumpliera con su facultad de carácter obligatorio (remitir al Senado candidatos a comisionados de la COFECE), del análisis del marco normativo aplicable, no se advirtió la previsión de un plazo determinado, por lo que se precisó que el cumplimiento de esa facultad debía realizarse en un plazo razonable; mientras que, en la especie, **sí se cuenta con un plazo fijo** para que la autoridad cumpla con sus facultades de designación de comisionados del INAI.

En efecto, en este caso sí existe un plazo que se puede inferir de una interpretación sistemática de los artículos 18 y 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.[8] Incluso, tal previsión se advierte de la

[8] **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**
"**Artículo 18.** El Instituto estará integrado por siete Comisionados; para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante; garantizando la imparcialidad, independencia y transparencia del proceso.
"Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. **Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto.**

interpretación del diverso 256, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República.[9]

Desde la discusión de este asunto advertí que, atendiendo al parámetro, esto es, al artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución, en relación con los diversos 18, 19 y 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sí existe un plazo fijo para que el Senado realice el nombramiento de comisionados del INAI y dicho plazo comprende los sesenta días previos a que se genere la vacante por conclusión del cargo que se debe cubrir.

"En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.
"El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.
"En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del primer párrafo de este artículo, pero deberá obtenerse una votación de al menos tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de al menos las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al Comisionado que ocupará la vacante.
"En la conformación del Instituto se procurará la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como la equidad de género."
"**Artículo 20.** El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:
"I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;
"II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;
"III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
"IV. Hacer público el cronograma de audiencias;
"V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y
"VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación."

[9] **REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.**
"**Artículo 256**
"…
"**2.** Si así es pertinente, cuando el nombramiento de que se trata se refiere a la sustitución de un servidor público **cuyo encargo termina en una fecha específica, la Mesa y las comisiones pueden realizar anticipadamente los procedimientos conducentes para cubrir en tiempo y forma la vacante**."

En términos de dichas normas legales, existe obligación del Senado de desarrollar y concluir el procedimiento para realizar la designación y cubrir la vacante *en el plazo de sesenta días* previos a que concluya el encargo del Comisionado que se tiene que sustituir, a fin de que la vacante que se genera se cubra de inmediato.[10]

[10] *Cfr.* **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**
"**Artículo 18.** El Instituto estará integrado por siete Comisionados; para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante; garantizando la imparcialidad, independencia y transparencia del proceso.
"Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. **Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto.**
"En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, **el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.**
"El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. "Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.
"En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del primer párrafo de este artículo, pero deberá obtenerse una votación de al menos tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de al menos las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al Comisionado que ocupará la vacante.
"En la conformación del Instituto se procurará la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como la equidad de género."
"**Artículo 19.** Para el nombramiento de las y los Comisionados del Instituto, el Senado de la República deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo."
"**Artículo 20.** El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, **los plazos que se deban cumplir** y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:
"I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;
"II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;
"III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
"IV. Hacer público el cronograma de audiencias;
"V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y
"VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación."

El artículo 18, párrafos segundo y tercero, en relación con el 20, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, podrían admitir dos interpretaciones:

La primera, en el sentido de que, cuando se trate de vacante por conclusión del cargo, el Senado tiene un plazo de **sesenta días** previos a que **se genere una vacante,** únicamente para **"iniciar"** el procedimiento de designación del comisionado que la ocupará, y cuenta con libertad de diseñar el procedimiento y establecer los plazos específicos en que se desarrollaran los actos de éste, sin estar vinculado por una temporalidad o plazo perentorio; en cambio, cuando se trate de una **vacante por causa extraordinaria,** distinta a la conclusión del cargo, sí cuenta sólo con el plazo de sesenta días improrrogables para hacer la designación.

La segunda, considerar que el término de sesenta días previos a que se genere la vacante por conclusión del cargo, constituyen un plazo para iniciar, desarrollar y concluir el procedimiento respectivo, *para que la vacante se cubra de inmediato*; y que si bien el Senado tiene la facultad de establecer los plazos específicos del procedimiento, está conminado a que éstos queden comprendidos dentro de esos sesenta días.

Respecto de estas disposiciones legales, **considero que su correcta interpretación es la segunda,** es decir, entender que el plazo en el que debe desarrollarse y concluirse el procedimiento de designación sí es de *sesenta días previos a que se genere la vacante*. Lo que además es acorde con el citado numeral del Reglamento del propio Senado que dispone iniciar anticipadamente procedimientos **para cubrir en tiempo y forma** vacantes cuyo encargo termina en fecha específica.

Ello, pues para el caso en que la **vacante se genera por alguna causa extraordinaria distinta a la conclusión del cargo,** la ley es clara en señalar que el Senado debe realizar el nombramiento en el plazo **improrrogable** de **sesenta días posteriores** a que se le comunique la ausencia; siendo patente entonces la vinculación normativa a que el procedimiento se inicie, se desarrolle y concluya dentro de ese lapso, *sin prórroga alguna*, pues lógicamente, lo que se buscó es que la vacante surgida en forma extraordinaria no se prolongue por más tiempo de ese señalado.

Entonces, **en la misma lógica,** se entiende que, **cuando se trata de la conclusión del encargo** –como es el caso que nos ocupa– la norma ordena que el procedimiento ***se inicie*** en un plazo "no mayor" a **sesenta días** con la idea de

que en éstos se concluya, pues pensar que esos sesenta días *sólo son para* "*iniciar*" *el procedimiento,* no es lógico, pues no se entendería por qué, en el supuesto en que la vacante sobrevenga por causa extraordinaria el legislador buscó que ésta no se prolongará por más de sesenta días, y cuando la vacante se actualizara en forma cierta para una fecha determinada, no hubiere querido poner un plazo para concretar el nombramiento, ***si en ambos casos*, lo que está en juego es cubrir una vacante de la misma naturaleza y se tendría que hacer empleando el mismo procedimiento.**

De ahí que la interpretación de la norma que resulta conforme con los artículos 6, Apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y noveno y 76, fracción XII, constitucionales, es considerar que el legislador previó que el proceso de designación ***iniciara a los sesenta días*** previos a la actualización de la vacante y concluyera **antes de que ésta se generara, para poder cubrirla de inmediato;** siendo lógico que en el caso de vacante por causa extraordinaria se tuviere que aceptar un período de vacancia de sesenta días, por ser una situación sobrevenida que no pudo preverse; pero en el caso de vacante por conclusión del cargo, no habría razón para que la misma se prolongara, si ya es conocido que la vacante se actualizará necesariamente.

No es constitucionalmente aceptable considerar que un órgano del Estado *pueda gozar de una temporalidad indefinida* para cumplir con su obligación constitucional de integrar un órgano constitucional autónomo nacional, pues ello implicaría estimar que está a su arbitrio el funcionamiento de éste, lo cual no puede ser acorde con la finalidad de la creación de este tipo de órganos constitucionales.

Cierto que podría pensarse que dicho plazo, *en algunos casos*, podría resultar insuficiente para agotar el cúmulo de actos que implica el procedimiento por parte del Senado, incluyendo aquellos que requieren llegar a consensos en el Pleno de la Cámara para lograr la votación calificada que exige la ley; sin embargo, esta **contingencia** no sería suficiente para hacer una interpretación distinta de las normas y sostener que no hay plazo perentorio, primero, porque fue el propio Senado el que se impuso ese lapso al diseñar la norma, lo que supone que lo consideró razonable, y estimó posible el desahogo del procedimiento en ese tiempo; y segundo, porque la existencia del plazo debe conminar al Senado a realizar los actos del procedimiento con la celeridad debida; en todo caso, si la experiencia demostrara que sesenta días no son suficientes, el Senado está en aptitud de reformar la ley para procesos de designación subsecuentes, a fin de ampliar el plazo previo a la conclusión del encargo que dará lugar a vacante.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 280/2023.

En sesión de dos de octubre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de la omisión por resultado de la Cámara de Senadores consistente en no concluir el proceso de designación de las personas que ocuparán las vacantes de Comisionadas del propio Instituto, así como no realizar la designación respectiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resolución del Tribunal Pleno. Por mayoría de ocho votos el Tribunal Pleno tuvo por actualizada la omisión del Senado de la República consistente en no concluir el proceso de designación de las personas que ocuparán las vacantes de Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como no realizar la designación correspondiente, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 constitucional; y declaró su inconstitucionalidad.

No comparto el criterio mayoritario, pues tal y como lo expresé en la sesión correspondiente y como lo sostuve en el proyecto que fue desechado en sesión de trece de julio de este año por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno, considero que la Cámara de Senadores desplegó una serie de actuaciones con la finalidad de realizar los nombramientos respectivos, por lo que no incurrió en una inactividad total dentro del procedimiento y, en consecuencia, no se actualizaba la omisión reclamada.

Ahora bien, en lo que se refiere a los presupuestos procesales, también me pronuncié en contra del proyecto en todos los apartados, con excepción de la competencia, ya que considero que desde esa parte de la propuesta se hizo una construcción argumentativa encaminada a demostrar la actualización de la omisión reclamada, así como su inconstitucionalidad, por lo cual estimo que las razones ahí expuestas están estrechamente relacionadas con el estudio de fondo.

De esta manera, ya que sostengo en sus términos las consideraciones que se hicieron valer en el proyecto que fue desechado en la sesión del trece de julio de este año, lo presento como voto particular, por lo que a continuación se reproducen los apartados conducentes:

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

SECRETARIAS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA

SECRETARIAS AUXILIARES: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO Y LUIS ITZCÓATL ESCOBEDO LEAL

COLABORÓ: GUSTAVO CRUZ MIRANDA

…

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS.

47. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[1] deben fijarse los actos, normas generales u omisiones impugnados objeto de la controversia y apreciar las pruebas conducentes a tenerlos por demostrados o no.

48. En su demanda, la parte actora señala como acto cuya invalidez demanda el siguiente:

IV. NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA: La omisión por resultado por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

49. Con base en lo anterior, así como en los conceptos de invalidez presentados por la parte actora en su demanda, se impugnó la omisión por parte de la Cámara de Senadores consistente en designar a las personas que ocuparán las **tres vacantes** de comisionadas del Instituto promovente en términos del artículo 6o. constitucional.

Persona comisionada	Periodo
Vacante	
Por la conclusión del cargo del comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov (31 de marzo de 2022)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022

Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Óscar Mauricio Guerra Ford (31 de marzo de 2022)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas (31 de marzo de 2023)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2023

II.1 Las vacantes de los ex comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford (2022).

50. En términos generales, el Instituto actor estableció como omisión reclamada el no designar y no concluir el proceso de designación por parte de la Cámara de Senadores **a personas como comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

51. De manera concreta, de la demanda se advierte que la omisión de que se duele el Instituto actor radica, **por una parte,** en la designación de las dos personas comisionadas para ocupar las vacantes que derivaron de la conclusión del cargo de los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford, el treinta y uno de marzo del dos mil veintidós.

52. Por lo tanto, con independencia de las consideraciones y conclusión en el estudio de fondo en donde se analiza propiamente la omisión en cuestión, en este punto se tiene como impugnada la omisión por parte del Senado de la República de designar las vacantes que generaron los comisionados en cuestión.

II.2 La vacante del ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas (2023).

53. Por otro lado, como ya se destacó, el Instituto Nacional estableció como omisión reclamada la falta de designación y conclusión del proceso respectivo de personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

54. Si bien cuando se presentó la demanda, el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, no había concluido el encargo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, el Instituto consideró como parte de la omisión reclamada la vacante que éste generaría en el momento de concluir su encargo el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés:

"… Por cuanto hace al acto reclamado consistente en la omisión continua por resultado de la Cámara de Senadores para designar, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **a tres personas como comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. …[2]

"… Así las cosas, es que la omisión por parte del Senado de la República consistente en designar … **a tres personas como comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se trata de una omisión por resultado en una competencia de ejercicio obligatorio. …[3]

"… debido a que **la existencia de tres vacantes** impide que este Instituto despliegue las atribuciones para las que fue creado. …[4]

"… se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare procedente y fundada la presente controversia constitucional, y resuelva en el sentido de ordenar al Senado de la República a cumplir con su obligación constitucional de nombrar a las **tres personas que cubrirán las vacantes** de Comisionadas y Comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. … [5]

"… Esto es así, ante el hecho notorio de que la Cámara de Senadores ha incumplido con el mandato constitucional de nombrar a **tres personas para cubrir las vacantes** de Comisionados o Comisionadas del Pleno de este órgano actor. …[6]"

[Énfasis añadido]

55. A reserva de las causales de improcedencia que se puedan actualizar con relación a la omisión de la vacante que generó el ex comisionado Francisco

---

[1] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"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; …"
[2] Página 34 de la demanda.
[3] Página 38 de la demanda.
[4] Página 42 de la demanda.
[5] Páginas 43, 45 y 55 de la demanda.
[6] Páginas 46 y 49 de la demanda.

Javier Acuña Llamas, en este apartado relativo a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, se tiene como impugnada dicha omisión.

III. EXISTENCIA DE LA OMISIÓN RECLAMADA

57. El análisis de la omisión del Senado de la República que se reclama de conformidad con lo establecido en la primera fracción del artículo 105 de la Constitución Federal,[7] se deberá determinar en el estudio de fondo.

58. No obstante, se tiene como cierto que hasta la fecha no se han llevado a cabo las designaciones de las personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

59. En ese sentido, se considera que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión reclamada, por lo que es procedente analizar su constitucionalidad en el estudio de fondo respectivo, conforme lo que sostiene, en lo conducente, la tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[8]

IV. OPORTUNIDAD

60. Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia,[9] el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos u

---

[7] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

[8] Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, registro digital: 193266.

[9] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"**I.** Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"**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 …"

omisiones será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que, de acuerdo con la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o el actor se ostente sabedor de los mismos. Mientras que, para impugnar normas generales el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

61. Del texto de la Constitución Federal y de la legislación aplicable en la materia, este Tribunal Pleno no advierte algún plazo o término para que el Senado de la República culmine con el proceso de designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional.

• El párrafo segundo del artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública[10] establece que el procedimiento de designación deberá **iniciarse** en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo la persona comisionada que deje su puesto. Dicho artículo solo establece un plazo para que inicie dicho procedimiento, no así un plazo límite para concluirlo.

• El párrafo tercero del mismo artículo 18,[11] señala que en caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia. Si bien este supuesto sí establece un límite temporal para realizar el nombramiento, lo cierto es que solo es aplicable a los casos en los que se encuentre un puesto vacante por una causa diferente a la conclusión del cargo, lo que no aconteció en el presente caso.

• El artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

[10] **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**
"**Artículo 18.** …
"Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto."
[11] "**Artículo 18.** …
"En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia."

nos, en materia de transparencia, publicado el siete de febrero de dos mil catorce,[12] establece que la designación de los 2 nuevos comisionados del organismo garante será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor del Decreto. No obstante, dicha designación, únicamente aplicó para el primer proceso de designación de los comisionados que integrarían el Instituto Nacional, en los términos narrados en el apartado de antecedentes de la sentencia.

• En el artículo 20 de la Ley Federal en la materia se estableció que el Senado es el que tendría que acordar el procedimiento de selección y sus pormenores, así como los plazos que se debían de cumplir para tal efecto. Esto es, esta norma constituye una habilitación a la Cámara de Senadores, a efecto de determinar los plazos que se deban cumplir, sin que exista la predeterminación de uno en concreto.[13]

62. De lo anterior se advierte que, para efectos del análisis de la oportunidad, no se prevé –de inicio–un plazo determinado para que concluya el proceso de nombramiento de las y los comisionados del Instituto Nacional, en el supuesto que nos ocupa, es decir, un parámetro legal o constitucional que permita definir a partir de qué momento comenzó a correr el plazo de treinta días a que se refiere el mencionado artículo 21, fracción I.

63. Por lo tanto, si al momento en que se presentó la demanda, la Cámara de Senadores no ha designado, ni finalizado el proceso de designación de personas

[12] "**CUARTO.** La designación de los dos nuevos comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor de este Decreto. …"

[13] **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**
"**Artículo 20.** El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:
"I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;
"II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;
"III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
"IV. Hacer público el cronograma de audiencias;
"V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y
"VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación."

comisionadas del Instituto actor, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

64. Lo anterior no implica que el plazo de treinta días establecido en el artículo 21, fracción I, de la Ley reglamentaria vigente respecto de las omisiones reclamadas resulte inaplicable a todas las controversias constitucionales, sino solamente en este caso específico, dada la naturaleza de la omisión combatida.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

66. La demanda fue presentada por parte legitimada. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal prevé cuáles son los poderes, entidades u órganos legitimados para promover una controversia constitucional, y los diversos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria establecen, respectivamente, que esos poderes, entidades u órganos tendrán el carácter de actores, quienes podrán comparecer al juicio por conducto de la o el funcionario que, en los términos de las normas que los rigen, se encuentre facultado o facultada para representarlos.[14]

67. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al ser un órgano constitucional autónomo conforme al artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal,[15] es uno de los entes legitimados para plantear

---

[14] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia …"
"**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. …"

[15] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 6o.** …
"**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:
…
"**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. …"

una controversia constitucional con fundamento en el inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional.[16]

68. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto actor podrá promover, previa aprobación del Pleno,[17] controversias constitucionales.[18] Además, si bien el diverso 30 establece que la representación del Instituto recae en quien ostente el cargo de persona Comisionada Presidenta,[19] el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales faculta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para representar al Instituto en asuntos jurisdiccionales de cualquier índole, en particular, para presentar escritos de demanda de controversia constitucional.[20]

---

[16] **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:
"**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"**l)** Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. …"

[17] El quince de marzo de dos mil veintitrés el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales aprobó, por unanimidad, el Acuerdo ACT-EXT-PUB/15/03/2023.03, por el cual se instruye al Director General de Asuntos Jurídicos para que promueva, en su representación, controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la falta de nombramiento de los cargos de comisionadas o comisionados vacantes de dicho Instituto.

[18] **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**
"**Artículo 21.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: …
"**VI.** Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables; …"

[19] **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**
"**Artículo 30.** El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de tres años, renovable por una ocasión. …"

[20] **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**
"**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;
"**II.** Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; …"

69. En el caso, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió la demanda por conducto de su Director General de Asuntos Jurídicos, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, personalidad que acredita mediante copias certificadas de su credencial expedida por el referido Instituto y del "Acuerdo mediante el cual se aprueba el nombramiento del Titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales", acuerdo ACT-PUB/26/01/2021.07,[21] del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, así como del "Acuerdo mediante el cual se aprueba adicionar el apellido materno del actual titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales", acuerdo ACT-PUB/17/ 02/ 2021.07, de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.

70. Asimismo, en sesión extraordinaria del quince de marzo de dos mil veintitrés, el entonces Pleno del Instituto demandante, aprobó la presentación de esta demanda de controversia constitucional.

71. En ese sentido, si la controversia constitucional se promovió por un organismo constitucional autónomo a través de quien demostró ostentar el cargo con facultades suficientes para representarlo, debe reconocerse su legitimación activa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

73. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria,[22] tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia.

[21] Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas, en donde se establece que el Pleno del o Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ha tenido a bien designar a la C. Gonzalo Sánchez de Tagle como titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el cual surtió efectos a partir del primer día hábil del mes de febrero de dos mil veintiuno.

[22] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: …

"**II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; …"

74. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, tratándose de la legitimidad pasiva, ésta debe analizarse en cada caso concreto en atención al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.[23]

75. En el presente caso, el Instituto promovente señaló como autoridad demandada a la Cámara de Senadores por la omisión de ejercer una facultad consistente en designar a las personas que deberán ocupar los cargos de comisionadas o comisionados que se encuentran vacantes en el propio Instituto.

76. En consecuencia, no se impugnan actos del Congreso de la Unión en su integralidad, sino sólo de una de sus Cámaras. Sin embargo, esto no es obstáculo pues este órgano debe entenderse a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral, por lo que debe reconocerse legitimidad pasiva a cualquiera de las Cámaras, sin depender de la otra, para defender las facultades otorgadas por la Constitución Federal.[24]

77. Además, el catálogo de poderes, entidades u órganos que pueden ser señalados como demandadas en la controversia constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, debe interpretarse en sentido amplio, en el entendido de que cualquiera de los entes a que se refiere dicho precepto puede tener legitimidad pasiva en el presente medio de control constitucional, siempre y cuando se encuentre controvertido el ámbito de competencias que para cada uno de los poderes u órganos originarios del Estado Mexicano tiene conferido en la propia Norma Fundamental.

78. Bajo esa óptica, si la omisión reclamada en el presente asunto se encuentra vinculada con una facultad exclusiva del Senado de la República prevista en los artículos 6o., Apartado A, fracción VIII y 76, fracción XII, de la Constitución Federal, debe entenderse que éste puede ser señalado como autoridad demandada en este juicio constitucional.

---

[23] Tesis P. LXXIII/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página 790, registro digital: 195024, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."

[24] Tesis P./J. 41/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de dos mil quince, tomo I, página 31, registro digital: 2010667, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA."

79. Precisado lo anterior, la Cámara de Senadores comparece a través del Presidente de la Mesa Directiva, el Senador Alejandro Armenta Mier, lo que acredita con copia certificada del Acta de la junta previa en la que se le eligió como Presidente de la Mesa Directiva para el segundo año de la Sexagésima Quinta Legislatura, y quien, en términos del artículo 67, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico.[25]

80. Por consiguiente, se tiene por acreditada la legitimación de la parte demandada en la presente controversia constitucional.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

82. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento. No obstante, este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la establecida en los artículos 19, fracción IX y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia[26] con relación a la omisión impugnada vinculada a la vacante que generó el ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas.

83. Como se adelantó en el apartado de precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, la parte actora estableció como omisión reclamada la falta de designación y conclusión del proceso respectivo de **personas comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

84. De manera puntual, en sus conceptos de invalidez consideró como parte de la omisión reclamada la vacante que generó el comisionado Francisco Javier Acuña Llamas cuyo encargo concluyó el treinta y uno de marzo de dos mil

[25] "**Artículo 67.**
"1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: …"

[26] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"**IX.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley."
"**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 …"

veintitrés.[27] Lo anterior, al considerar que dicho acto de realización inminente conduciría a la inhabilitación del Instituto.

85. Toda vez que la demanda se presentó el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, y la vacante en cuestión comenzó el primero de abril de dos mil veintitrés, **se advierte que al momento de la presentación de la misma no existía la vacante alegada, por lo que procede sobreseer en la presente controversia constitucional** sobre la misma, al actualizarse el supuesto de inexistencia de los hechos reclamados al momento de presentación de la demanda.

86. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado[28] que la materia de una controversia constitucional es analizar la invasión de competencias que generen actos (positivos u omisiones) o normas emitidas por los órganos detallados en la Constitución Federal.

87. A diferencia de lo que ocurre en otros medios de control, como el juicio de amparo, donde los quejosos son personas, la controversia constitucional es un procedimiento entre órganos del Estado que presupone que los actos, omisiones y/o normas cuestionadas son identificables y concurren **al momento de su impugnación.** Por regla general sólo a partir de esa existencia y particularización puede alegarse una afectación a la esfera de competencias constitucionales, teniendo la posibilidad de requerir la suspensión de los actos reclamados desde la presentación de la demanda.

88. La Constitución Federal, en su artículo 105, fracción I, es clara al delimitar la materia de las controversias, por lo que el régimen de procedencia de la Ley Reglamentaria se construyó teniendo en cuenta la necesaria concurrencia de los actos y normas que se pretenden cuestionar.

89. En particular, en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria en la materia[29] se establecen de manera expresa y esquemática los requisitos que deben cumplir

[27] Páginas 34, 38, 42, 43, 45, 46, 49 y 55 de la demanda.
[28] Sentencia recaída a la controversia constitucional 169/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1o. de septiembre de 2020, párrafo 61.
[29] "**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
"II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
"III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

todo escrito de demanda,[30] como lo son el órgano accionante y el poder u órgano demandado, los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados, los hechos que constituyen los antecedentes y **las normas generales o actos cuestionados, así como los razonamientos que expliquen la invalidez de esas normas o actos reclamados.**

90. Bajo dicha premisa, en la **controversia constitucional 60/2011,** fallada por este Tribunal Pleno el catorce de febrero de dos mil trece, se señaló que "**[e]s indispensable que el acto concreto de aplicación sea de fecha anterior a la de la presentación de la demanda,** ya que es en ese momento cuando deben reunirse los requisitos de procedencia señalados por la ley para el ejercicio de la acción y no con la probable o eventual actualización de dicho acto. Por tanto, este Tribunal Pleno no puede analizar ni pronunciarse sobre actos posteriores y distintos a los que originaron la promoción del juicio, sin que hubiese seguridad jurídica para la parte demandada en cuanto al acto respecto del cual tendría que ejercer su defensa." **[Énfasis añadido]**

91. En el mismo sentido, en el **recurso de reclamación 10/2012-CA,** derivado de la **controversia constitucional 123/2011**, se destacó que "para que resulte procedente una controversia constitucional **debe existir constancia de las vías y gestiones previamente agotadas** para acreditar la existencia de los actos de los órganos demandados así como de sus eventuales omisiones en el cumplimiento de las normas legales o en la presentación de información que también se relacione con el cumplimiento de la ley." **[Énfasis añadido]**

92. Para este Alto Tribunal, lo impugnado en una demanda debe ser "un acto definitivo, concreto y acreditable", pues "no basta aducir la posible o eventual omisión en el cumplimiento de una norma jurídica, o la mera conveniencia o necesidad de tener información, …, sino que es menester que se señale un acto claramente identificable, que sea motivo de la impugnación, **o bien, una omisión, la cual para ser impugnable, debe acreditarse la inactividad ab-**

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;
"V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
"VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y
"VII. Los conceptos de invalidez."

[30] Contenido normativo que guarda congruencia con otros apartados de la legislación reglamentaria, en los que se disponen los motivos de improcedencia de una controversia constitucional (que deben ser valorados de oficio) y los requisitos de toda sentencia definitiva: artículos 19, 20 y 41.

soluta de la autoridad demandada y el vacío legal que se ha generado por ella, de modo que la sentencia correspondiente pueda tener el efecto de subsanar aquélla omisión, pues de otro modo cualquier infracción normativa tendría cabida en esta vía de control constitucional." [Énfasis añadido]

93. Si bien esta Suprema Corte ha admitido y tramitado asuntos en los que se cuestionan ciertos actos que en las demandas se categorizaron como inminentes, esto se ha realizado por acuerdo de trámite en atención al principio *pro actione* y, posteriormente, en el dictado de la sentencia se ha determinado sobreseer por no acreditar su existencia al momento de presentación de la demanda.[31]

94. Asimismo, este Tribunal Pleno ha destacado la posibilidad procesal de cuestionar dichos actos mediante la ampliación de la demanda.[32]

95. Al respecto, existen múltiples precedentes en los que este Alto Tribunal ha sobreseído diversas controversias constitucionales, por el hecho de que se han impugnado actos u omisiones alegados como inminentes pero que no se han materializado al momento de la presentación de la demanda.

96. En la **controversia constitucional 169/2017,** en sesión correspondiente al primero de septiembre de dos mil veinte, se reclamó del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León la omisión de tomar en consideración una iniciativa de reforma constitucional y una serie de actos que se darían en el futuro y de manera inminente en torno a la convocatoria, designación e instalación de los integrantes del Comité de Selección, del Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, del Fiscal General del Estado y de los Fiscales Especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales, así como las consecuentes sustituciones del Procurador General y los subprocuradores.

97. El Tribunal Pleno, al analizar de oficio los motivos de improcedencia, con fundamento en los artículos 19, fracciones V y VIII, 20, fracción II, y 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia concluyó que debía sobreseerse respecto de los actos impugnados por el Ejecutivo Local consistentes en las

[31] Véase, como ejemplo de esta situación, lo ocurrido en las controversias constitucionales 68/2014 y 43/2018.
[32] Sentencia recaída a la controversia constitucional 169/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1o. de septiembre de 2020, párrafos 32 a 43.

convocatorias, designaciones y/o instalación que la parte actora alegó que se llevarían a cabo de manera inminente. Ello, toda vez que se trataron de actos futuros que no existían al momento de presentación de la demanda, esto es, el treinta de mayo de dos mil diecisiete, y por tanto no estaban presentes las condiciones para aceptar su impugnación desde esa instancia dada las características de los mismos.

98. Ello, a pesar de que al momento de la resolución del asunto por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primero de septiembre de dos mil veinte, los actos se habían materializado previamente, esto es el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, y el nueve de marzo de dos mil dieciocho, respectivamente.

99. En la **controversia constitucional 184/2021,** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, la parte actora combatió actos futuros que consideró inminentes como la desaparición del Ayuntamiento, en atención a que en días previos el Congreso Local había autorizado la declaración de procedencia del Presidente Municipal. Al respecto, consideró que su futura desaparición resultaba inconstitucional, sin antes haberle permitido formar parte de dicho procedimiento.

100. La Primera Sala concluyó que en ese momento el Poder Legislativo no había llevado a cabo el acto de la desaparición del Ayuntamiento a la que aludía la síndica municipal en la demanda. Mucho menos un **acto de carácter definitivo, como el que se exige para la procedencia de la controversia.**

101. Fue hasta casi un mes después en que el Congreso chiapaneco emitió el Decreto respectivo en el que resolvió la desaparición del Ayuntamiento al no concurrir la mayoría de los munícipes. Lo anterior, a juicio de la Primera Sala, no podía considerarse como inminente a partir de la presentación de la demanda un mes antes, ni tampoco fue cuestionado en una ampliación de demanda por hecho superveniente.

102. De igual forma resulta aplicable lo resuelto por la Primera Sala en la **controversia constitucional 198/2021,** donde la parte actora reclamó la real e inminente determinación que sería tomada en días próximos por la Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el sentido de decretar la suspensión y revocación el mandato al ciudadano Ariel Osbaldo Ramos González presidente Municipal de Taniche, Ejutla de Crespo, Oaxaca; así como la real e inminente determinación que sería tomada por la Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el sentido de nom-

brar a un encargado de la Administración Municipal o un Consejo de Administración o un encargado del despacho de la Presidencia Municipal, para dicho municipio.

103. Del análisis realizado por la Primera Sala, se advirtió que a la fecha de la presentación de la demanda no se habían llevado acciones por el Congreso del Estado de Oaxaca para el procedimiento de revocación de mandato del Presidente Municipal de Taniche, Oaxaca y menos aún que para esa fecha se hubiera determinado la revocación de su mandato, ni se hubiera nombrado a una persona encargada de la Administración Municipal o un Consejo de Administración en el Municipio.

104. Aun cuando en dicho asunto se tenía certeza de que el Congreso del Estado abrió el expediente 914/2021,[33] lo cierto es que no existía el acto en la forma en que fue reclamado por el actor, a partir de alguna determinación final donde se hubiera ordenado la revocación de mandato del Presidente Municipal o se hubiera nombrado a un encargado.

105. Toda vez que el resultado de dicho proceso resultaba incierto, este Alto Tribunal consideró evidente la inexistencia de una determinación que estableciera la suspensión y/o revocación de mandato del Presidente Municipal de Taniche, Ejutla de Crespo, Oaxaca, así como del nombramiento de su sustituto. En razón de lo anterior, se concluyó que resultaba improcedente ese medio de control constitucional.

106. En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 118/2019, 124/2020 y 169/2020.[34]

[33] Visible de la página 6 a 63 de la Contestación del Congreso del Estado de Oaxaca. Documentales a las que se les confiere valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129, 197 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de la Materia, en términos de su artículo 1o.

[34] La controversia constitucional 118/2019 fue resuelta por la Primera Sala en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Pardo Rebolledo), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.
La controversia constitucional 124/2020 fue resuelta por la Primera Sala en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente), se ausentó el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
La controversia constitucional 169/2020 fue resuelta por la Primera Sala en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernán-

107. En el presente caso, la parte actora estableció como omisión reclamada la falta de designación y conclusión del proceso respectivo de **personas comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, incluyendo la vacante del ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, que inició hasta el primero de abril de dos mil veintitrés, esto es cinco días después de la presentación de la demanda el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.

108. En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que a la fecha de la presentación de la demanda no existía la vacante en el Instituto Nacional sobre la que se alega la omisión del Senado de designar a una persona comisionada.

109. Si bien, tal como lo menciona el Instituto actor, la ausencia de tres personas comisionadas imposibilitarían al Pleno del Instituto Nacional para sesionar, en los términos del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se debe hacer una distinción relevante entre la existencia de la omisión reclamada y las consecuencias inminentes que se darían, en caso de que ocurriera esa omisión.

110. Tal como se reconoció en los precedentes que se mencionaron, es relevante que en la demanda se cumplan ciertos requisitos, como precisar el órgano accionante y el poder u órgano demandado, los antecedentes y las normas generales o actos cuestionados, así como los razonamientos que expliquen la invalidez de esas normas o actos reclamados, con el fin de: (i) brindar seguridad jurídica a la parte demandada en cuanto al acto respecto del cual tendría que ejercer su defensa, (ii) que se pueda analizar con precisión la actuación específica de los órganos demandados, sus eventuales omisiones en el cumplimiento de las normas legales, (iii) que sea posible determinar si existe una inactividad absoluta de la autoridad; y, en su caso, (iv) establecer el efecto correspondiente que pueda subsanar una eventual omisión.

111. Lo anterior, porque al tratarse de un proceso recién comenzado, deriva su resultado incierto. Especialmente, ya que con relación a la conclusión del mandato del ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas se observan las siguientes actuaciones:

---

dez, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente).

- **El veintisiete de enero de dos mil veintitrés** la Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales informó al Senado de la República que éste concluiría su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.

- **El veintidós de febrero de dos mil veintitrés** el Pleno del Senado de la República aprobó el Acuerdo por el que se emitió la convocatoria y procedimiento para la selección de la persona comisionada del Instituto Nacional.[35]

- **El ocho de marzo de dos mil veintitrés** la Junta de Coordinación Política remitió a la Comisión respectiva el listado y los expedientes de las personas aspirantes a ocupar el cargo vacante.

- **El catorce de marzo de dos mil veintitrés** el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se modifican y amplían los plazos de la convocatoria pública respectiva.[36]

- **El dieciséis de marzo de dos mil veintitrés** la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana convocó a las instituciones académicas, de investigación, colegios de profesionales, organizaciones de la sociedad civil y demás organismos interesados en la materia, así como a las y los ciudadanos en general, a emitir opinión respecto de las personas candidatas a ocupar el cargo de persona comisionada del Instituto Nacional.[37]

- **El veintiocho de marzo de dos mil veintitrés** las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia emitieron el Dictamen por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo.[38]

- **El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés concluyó el periodo por el que fue designado para el ejercicio del cargo el comisionado Francisco Javier Acuña Llamas.**

[35] Consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-02-22-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Transparecia.pdf
[36] Consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-14-1/assets/documentos/ACUERDO_JCP_COMISIONADO_INAI.pdf
[37] Consultable en: *https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133191*
[38] Consultable en*: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133500*

- El **treinta de mayo de dos mil veintitrés** el Presidente de la Junta de Coordinación Política remitió a la Presidencia de la Comisión Permanente el Acuerdo para convocar a la Cámara de Senadores del Congreso a un periodo de sesión extraordinario, a efecto de que se ocupe, entre otros, del Acuerdo por el que se pone a consideración el nombramiento de la persona para ocupar el cargo de la vacante de Francisco Javier Acuña Llamas, el cual se turnó a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente, para su dictaminación.

- El **veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, a fin de discutir y votar el proyecto de decreto en el que se convoca a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la referida convocatoria.

112. En ese sentido, la falta de designación de persona comisionada para cubrir la vacante que inició el primero de abril de dos mil veintitrés, no se puede considerar como un hecho inminente, sino uno de carácter futuro de realización incierta. Mismo que, en su caso, pudo haberse cuestionado a través de la ampliación de demanda, sobre la cual el Instituto Nacional estaba facultado para presentarla, en términos del ACUERDO ACT-EXT-PUB/15/03/2023.03, a reserva de lo que este Alto Tribunal hubiera determinado al respecto.[39]

113. Tomando en cuenta que la forma de integrar estos elementos a la litis no fue la adecuada, ya que tales actos no habían acontecido al momento de la presentación de la demanda, así como que la controversia no es un medio de control idóneo para cuestionar este tipo de hecho futuro, este Tribunal Pleno advierte que se actualiza la causa de improcedencia establecida en los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia,[40] en lo que respecta a la alegada omisión vinculada a la vacante que generó el ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas.

---

[39] "**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, elabore el escrito de demanda e interponga controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la falta de nombramiento de Comisionados vacantes de este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como también, en su caso, la ampliación de demanda, recursos y demás promociones con motivo de la sustanciación de la misma."

[40] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …

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

VIII. ESTUDIO DE FONDO

115. En sus conceptos de invalidez, la parte actora sostiene que la Cámara de Senadores incurrió en una **omisión continua por resultado** al no designar a las personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

116. Como consecuencia de dicha omisión, la actora aduce, en esencia, una vulneración a: (i) la autonomía constitucional del Instituto, en su vertiente de indebida integración, provocando una grave lesión al principio de división de poderes; (ii) el principio de colegialidad; (iii) inhabilitación de su órgano de gobierno para sesionar válidamente en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, (iv) los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de todas las y los mexicanos.

117. En la **controversia constitucional 207/2021**[41] este Tribunal Pleno resolvió lo relativo a la omisión del Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en las convocatorias respectivas, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como Comisionados integrantes del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), bajo las siguientes consideraciones:

- Los días veinte de noviembre de dos mil veinte y veinte de abril de dos mil veintiuno, el Comité de Evaluación entregó al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021. Sin embargo, al momento no existía constancia alguna de la que se desprendiera que el Presidente de la República haya elegido y enviado al Senado, para su ratificación, las propuestas de candidatas o candidatos para ocupar las vacantes que existen en la COFECE, a que se refieren dichas convocatorias.

- Derivado de la actitud omisiva por parte del Ejecutivo Federal, se detuvo de forma absoluta el desarrollo de los procedimientos de selección referidos en las convocatorias 2020 y 2021 y, en consecuencia, la integración de la COFECE pasó a una situación precaria.

"**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"

[41] Este apartado se analiza ad cautelam, a reserva de que se publique el engrose respectivo.

• Ello derivó en la falta de quórum necesario para la toma de diversas decisiones y, en consecuencia, incidió en el desempeño de las funciones constitucional y legalmente conferidas a la COFECE.

• Además, la omisión impugnada se ha extendido de manera excesiva en el tiempo, lo que también ha provocado que se afecte el diseño originalmente previsto por el constituyente, quien estableció que el Pleno de dicha Comisión Federal se integraría por siete personas, quienes serían reemplazadas bajo un esquema de escalonamiento.

• Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé un plazo para que el Ejecutivo Federal envíe al Senado las propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas o comisionados de la COFECE, la falta de plazo determinado no puede llegar al extremo de eximir el cumplimiento de la obligación constitucional referida. Ello, pues la falta de un plazo específico, en casos como el presente, debe entenderse en el sentido de que el titular del Poder Ejecutivo Federal puede tomarse un tiempo razonable, de acuerdo con sus funciones y compromisos, para cumplir con la obligación en cuestión, siempre y cuando ello no repercuta en el diseño constitucional y en la integración necesaria para que la COFECE pueda ejercer todas sus funciones.

• Tampoco resulta obstáculo el contenido del artículo 28, párrafo último, de la Constitución Federal, que establece que todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables, ya que no se está atacando un acto emitido dentro del proceso de selección y designación referido, sino una omisión por parte de uno de los órganos del Estado que participan en ese tipo de procedimientos.

• Si a pesar de haber transcurrido ya más de un año contado a partir de la fecha en que el Comité de Evaluación envió al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021, no se ha cumplido con la obligación citada y ello ha repercutido en la integración necesaria para que la COFECE pueda ejercer todas sus funciones, debe concluirse que la violación aducida resulta fundada.

118. Si bien el precedente en cuestión resulta relevante para la resolución de la presente controversia, también es cierto que este asunto presenta diferencias sustanciales que deben tenerse en cuenta.

119. En primer lugar, el proceso de designación y la previsión de un plazo constitucional para la designación de personas comisionadas del Instituto Nacional

son sustancialmente distintos, debido a la naturaleza de los actores que participan dentro del proceso de designación.

120. En segundo lugar, la autoridad demandada es distinta. Mientras que en el precedente se analizó la omisión del Presidente de la República, en el presente asunto se señala como demandada al Senado de la República.

121. En tercer término, en el caso concreto sí se han llevado a cabo diversas actuaciones relacionadas con el proceso de designación, las cuales, incluso han concluido con la designación de dos personas comisionadas que fueron objetadas por el Presidente de la República, así como el rechazo de un candidato diverso por el Pleno del Senado por no alcanzar la mayoría requerida para su nombramiento.

122. Finalmente, lo que aquí se reclama por la parte accionante es la "omisión por resultado", mientras que en el precedente se analizó la omisión concreta del Presidente de la República, como una de las distintas actuaciones del proceso de designación.

Cuestiones a diferenciar	Controversia Constitucional 207/2021 COFECE	Controversia Constitucional 280/2023 INAI
A. Naturaleza de la omisión reclamada	Seleccionar a una persona de las listas respectivas, para enviar la propuesta al Senado para su ratificación.	No designar y no concluir el proceso de designación de personas Comisionada del INAI.
B. Acciones realizadas en relación con la omisión alegada	Ninguna	- Del 8 de abril de 2022 al 11 de noviembre de 2022, no se advierten actuaciones del Senado. - El 16 de febrero de 2023 la Jueza de Distrito otorgó la suspensión respectiva. - El 1 de marzo de 2023 la JUCOPO designó a Yadira Alarcón, y a Rafael Luna como personas comisionadas. - El 15 de marzo de 2023, el Presidente objetó las designaciones.

		- El 29 de marzo de 2023, una Jueza de Distrito concedió la suspensión para que no se eligiera a nadie en el lugar contendido por Yadira Alarcón. - El 27 de abril de 2023, la JUCOPO propuso a Ricardo Salgado para ocupar la vacante disponible. Se sometió a votación y no se reunió la mayoría requerida para su designación. - El 30 de mayo de 2023, la JUCOPO remitió un oficio con los acuerdos para poner a consideración la celebración de un periodo extraordinario de sesiones. - Se sometió al Pleno la dispensa de trámites para discutir la nueva convocatoria a una sesión extraordinaria. No se alcanzó la votación calificada para la dispensa y se turnó el asunto a Comisiones. - El 26 de junio de 2023 se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones.
C. El procedimiento de elección y el plazo constitucional ordinario	"Artículo 28 CPEUM "1. **Comité de Evaluación:** emitir una convocatoria (requisitos y calificación de aspirantes). Enviará al Ejecutivo una lista de 3 a 5 aspirantes. En caso de no completarse el mínimo de aspirantes se emitirá nueva convocatoria.	"Artículo 6 CPEUM "1. **Senadores:** seguir el proceso establecido en la ley, con los siguientes momentos torales. "El proceso de nombramiento debe iniciar en un plazo no mayor a 60 días anteriores a la

	"2. **Ejecutivo:** selección de 1 candidato para proponer su ratificación al Senado. "3. Senado: ratificar con las dos terceras partes, dentro de 30 días naturales. En caso de que el Senado rechace al candidato, el Presidente hará una nueva propuesta. "Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede 1 aspirante de la lista, que será designado directamente por el Presidente."	fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto (art. 18 LFTAIP) "- Realización de una amplia consulta a la sociedad. "- Con el voto de las dos terceras partes se nombrará al comisionado. "2. **Presidente:** Podrá objetar el nombramiento en un plazo de 10 días hábiles. "2.1. Si no se objeta, la persona ocupará el cargo de comisionado. "2.2 Si se objeta, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. "Si este segundo nombramiento fuera objetado, los Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante. "El último nombramiento, no podrá ser objetado nuevamente."
D. La naturaleza de la autoridad reclamada y los actos soberanos	Presidente de la República	Senado de la República

123. Bajo dicha lógica, y en atención a las diferencias con el precedente antes reseñadas, el estudio de fondo se dividirá en dos apartados: **(VIII.1.)** cuestión previa, e **(VIII.2.)** inexistencia de la omisión reclamada.

VIII.1. Cuestión previa

A. Proceso de designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional.

124. Como se detalló en el apartado de antecedentes, en el caso de la designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional, el artículo 6o. constitucional establece que la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, con el voto de las dos terceras partes nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles.

a. Si el Presidente de la República no objeta el nombramiento la persona nombrada por el Senado de la República ocupará el cargo.

b. Si el Presidente de la República objeta el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

125. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 18, 19 y 20 establece el proceso que se llevará a cabo para la designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional.

"**Artículo 18.** El Instituto estará integrado por siete Comisionados; para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante; garantizando la imparcialidad, independencia y transparencia del proceso.

"**Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto.**

"En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, **el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.** …"

"**Artículo 19.** Para el nombramiento de las y los Comisionados del Instituto, el Senado de la República deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar

una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo."

"**Artículo 20.** El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, **los plazos que se deban cumplir** y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar **al menos** las siguientes características:

"I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;

"II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;

"III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones
públicas;

"IV. Hacer público el cronograma de audiencias;

"V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y

"VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación."

[Énfasis añadido]

126. De lo anterior se advierte que el Legislador Federal previó dos procesos de designación distintos: (i) por conclusión del periodo para el que fue designada una persona comisionada; y, (ii) para todos los demás casos que no fueran por conclusión del cargo.

127. Para el primer supuesto no se estableció un periodo para que el Senado hiciera la designación respectiva, mientras que para el segundo determinó que se debe realizar dentro del plazo improrrogable de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.

128. Ahora bien, el artículo 256, párrafo 1, del Reglamento del Senado establece que cuando corresponde a éste nombrar directamente algún servidor público y

no existen disposiciones expresas en la Constitución o las leyes que regulen el procedimiento correspondiente, se está a lo dispuesto por el Reglamento.[42]

129. En ese sentido, cuando el nombramiento sea para sustituir a una persona cuyo encargo termina en una fecha específica, la Mesa y las comisiones podrán realizar anticipadamente los procedimientos conducentes para cubrir en tiempo y forma la vacante.[43]

130. Cuando finaliza un periodo de sesiones ordinarias sin que concluya el trámite de algún nombramiento que también sea competencia de la Comisión Permanente, la Mesa podrá remitir el expediente relativo para los efectos conducentes.[44]

131. Por otra parte, si conforme a la ley, las propuestas corresponden a los grupos parlamentarios, éstas se presentan al Presidente de la Mesa para el trámite correspondiente.[45]

132. Por último, a la comisión o comisiones a las que les corresponda revisar que las personas aspirantes cumplen los requisitos para el cargo deben integrar la documentación que lo acredita y remitir al Presidente la información a conside-

[42] "**Artículo 256.**
"1. Cuando corresponde al Senado nombrar directamente algún servidor público y no existen disposiciones expresas en la Constitución o las leyes que regulen el procedimiento correspondiente, se está a lo dispuesto por el presente Reglamento. …"
[43] "**Artículo 256** …
"2. Si así es pertinente, cuando el nombramiento de que se trata se refiere a la sustitución de un servidor público cuyo encargo termina en una fecha específica, la Mesa y las comisiones pueden realizar anticipadamente los procedimientos conducentes para cubrir en tiempo y forma la vacante."
[44] "**Artículo 256** …
"3. Cuando finaliza un período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, sin que el Senado concluya el trámite de algún nombramiento que sea también competencia de la Comisión Permanente, la Mesa le remite el expediente relativo para los efectos procedentes."
[45] "**Artículo 257**
"1. Una vez que se recibe la comunicación oficial sobre una vacante o se actualiza el supuesto jurídico para que el Senado ejerza sus facultades de nombramiento respecto de un determinado cargo público, el Presidente da cuenta al Pleno y se procede conforme a lo siguiente:
"I. En caso de que la facultad de nombramiento se ejerza a partir de la presentación de propuestas, ya sean uninominales, por ternas o por listas, del Ejecutivo Federal o de otro ente público, se turnan junto con los expedientes relativos a la comisión o comisiones a las que por materia les compete dictaminar;
"II. Si conforme a la ley las propuestas corresponden a los grupos parlamentarios, se presentan al Presidente de la Mesa para el trámite correspondiente; y
"III. En los casos en que una comisión del Senado es la competente para presentar una propuesta, la remite directamente al Presidente para que la ponga a consideración del Pleno."

rar, para su publicación en la Gaceta por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión en la que el dictamen se someta al Pleno.

B. Sobre el plazo para la designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional

133. Del apartado anterior se concluye que existen diversas cuestiones que sí se encuentran reglamentadas en el parámetro constitucional y legal aplicable.

134. No obstante, respecto del plazo, se advierte que ni el constituyente ni el legislador ordinario establecieron un plazo determinado para que el Senado de la República realice el nombramiento respectivo cuando una vacante se genera con motivo de la conclusión del periodo para el cual una persona comisionada fue designada.

135. Al respecto, de los trabajos legislativos sobre la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, se observa que el proceso de designación para las personas comisionadas del Instituto Nacional fue motivo de análisis, como se cita a continuación.

"**c) Reflexiones sobre los mecanismos de nombramientos que la Constitución señala para los órganos constitucionales autónomos y para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

"La Constitución señala dos mecanismos generales de nombramiento para los órganos constitucionales autónomos:

"1. El nombramiento compartido, es decir, aquel que requiere la intervención de dos de los Poderes Constituidos, como es el caso del INEGI y BANXICO donde participa el Ejecutivo y el Senado, o en su ausencia, por la Comisión Permanente.

"2. El nombramiento exclusivo, es decir, aquel que requiere sólo la intervención de uno de los Poderes Constituidos, como es el caso del IFE, la ASF y de la CNDH. En los dos primeros, a cargo de la Cámara de Diputados, mientras que en el segundo, del Senado de la República.

"En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es uno de los Poderes Constituidos, la Constitución mandata la intervención del Senado de la República para aprobar las ternas que le someta el Presidente de la República, teniendo éste una facultad de veto limitada, puesto que si en dos ocasiones los representantes de la Unión Federal no logran ponerse de acuerdo, el Presidente está facultado para hacer el nombramiento directo. Ello es así, debido

a que la Corte es uno de los Poderes Constituidos a diferencia de los órganos constitucionales autónomos. **Toda vez que la Nación Mexicana no puede quedar desamparada por falta de una completa integración y funcionamiento de uno de sus Poderes Constituidos, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es por ello que la Constitución señaló claramente un procedimiento que siempre garantiza la funcionalidad de éste Poder (si el Senado no nombra a los Ministros en dos ocasiones, el Presidente de la República sin mayor trámite tiene la facultad de nombrarlo directamente);** más aún, habida cuenta que los otros Poderes Constituidos (el Ejecutivo y el Legislativos) obtienen su nombramiento directamente del pueblo, el Poder Supremo.

"Es decir, en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución establece la intervención de los otros dos Poderes Constituidos que fueron electos directamente por el pueblo y además, establece los incentivos para que los miembros de este tercer Poder Constituido sean nombrados sin demora, estableciendo para ello un procedimiento expedito que consiste en:

"• Primero, el Poder Ejecutivo envía una terna, y

"• Segundo, el Senado elige de entre dicha terna al Ministro. De no aceptar la terna, el Ejecutivo puede enviar una segunda terna, y si ésta tampoco es aceptada por el Senado, el Ejecutivo nombra directamente al Ministro. Lo anterior, dentro de un plazo perentorio.

"La lógica detrás del envío de una terna es facilitar la aceptación del Senado, pues es más fácil elegir a uno de tres que en los casos donde sólo se le envía una única propuesta. Y si de esos tres, ninguno cubriera los requisitos necesarios para ocupar el cargo, existe una segunda opción a evaluar, con otros tres aspirantes. Es así que la Constitución prevé que por cada Ministro, el Senado pueda estudiar la idoneidad de hasta 6 personas. **De ahí la severidad de la Constitución por cuanto si los seis candidatos propuestos no son aprobados por el Senado, el Presidente sin demora, debe hacer el nombramiento.**

"La lógica constitucional que está detrás del hecho de que dos Poderes intervengan en la designación de los Ministros de la Corte se base en el hecho de que la Corte es uno de los tres Poderes Constituidos que no recibe su mandato directamente del pueblo, el Poder Supremo. Por lo mismo, tal intervención es para efectos de legitimación democrática, según el criterio del Constituyente Permanente.

"Con base en lo anterior, se puede extraer la siguiente lógica constitucional relativa a los nombramientos constitucionales:

"i. En el caso de uno de los Poderes Constituidos, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nombramiento demanda la intervención de los otros Poderes Constituidos. Y como la Corte tiene una mayor jerarquía que los órganos constitucionales autónomos, la misma Constitución señaló un mecanismo expedito de nombramiento con todos los incentivos para que éste se concrete. Y si a pesar de los incentivos el nombramiento no se logra concretar en un plazo perentorio, el Presidente de la República, que es el representante del Estado mexicano, tiene la facultad de materializarlo.

"ii. En el caso de los órganos constitucionales autónomos, los nombramientos los hace, ya sea un solo de los Poderes Constituidos o dos de ellos. Pero por tener una menor jerarquía constitucional, **no mandata un procedimiento expedito que garantice un nombramiento en un plazo perentorio.**

"Derivado de lo anterior, resulta necesario establecer un mecanismo de colaboración en el cual se atienda la propuesta del Senado de la República y que el ejecutivo tenga el derecho de objetar la propuesta realizada, ello genera una plena independencia de los Comisionados respecto del Ejecutivo Federal; por otra parte, debe establecerse un mecanismo que permita dotar de plena autonomía y libertad frente a los partidos políticos o grupos parlamentarios del Senado de la República, por ello, se debe construir la designación frente a un acuerdo y amplio consenso de los integrantes del Senado, por lo cual deberá contar con una mayoría calificada que permita esa independencia e inclinación hacía cualquier grupo o partido; sin embargo, se debe establecer un mecanismo que permita una elección que aun cuando el Ejecutivo Federal objetare, no se requiera la mayoría tan amplia como la requerida para la designación en primera ocasión.

"En base a lo anterior, podemos referir que el mecanismo de nombramiento permitirá la articulación de dos poderes de la Unión y la colaboración de ambos para generar una plena autonomía en los integrantes del organismo garante.

"El esquema que se plantea debe incluir propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, pues son ellas, quienes tienen mayor conocimiento y experiencia en las necesidades en el tema de transparencia, por ello se debe abrir el espacio para que sean ellas mismas quienes acerquen a los candidatos a participar en el proceso de selección. …

"Así pues, el presente dictamen prevé que el nombramiento de los comisionados se lleve a cabo por el Senado, con la "no objeción" del Presidente de la República. Esta figura de "no objeción", es en los hechos, la figura de veto y la configuración de una "afirmativa ficta", es decir, es una modalidad de "afirmación aprobadora", en la que el Presidente de la República tiene la facultad de aprobar de facto el nombramiento hecho por el Senado en un plazo perentorio

(afirmativa ficta), o bien, desaprobarlo de manera expresa por considerar que dicho nombramiento no resulta idóneo o no fue apegado a derecho, hasta por dos ocasiones.

"Esta mecánica de nombramiento que involucra a dos poderes, garantiza la autonomía del organismo garante, así como su debida integración y funcionalidad, pues en caso de que el Presidente de la República objetare en dos ocasiones el nombramiento hecho por el Senado, será éste, a través del procedimiento previsto en la Constitución y en la Ley, quien nombre de forma directa y autónoma a los consejeros en cuestión.

"El procedimiento para el nombramiento de los comisionados del órgano garante que nos ocupa, es especial y particular para éste, diseñado a partir de las particularidades de las funciones que ejercerá. Es decir, se plantea una mecánica completamente innovadora y particularizada por tratarse de un órgano del Estado que garantizará el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, al tiempo que vigilará que los órganos del Estado y demás sujetos obligados cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales en la materia.

"Así pues, se considera que los nombramientos deben hacerse por el Senado, por tratarse de un organismo ciudadano que vela por el respeto de los derechos humanos y garantías individuales relativas al derecho al acceso a la información. En este sentido, se prevé un procedimiento similar al de los funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, en el sentido de que son nombrados por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, en representación de la ciudadanía, pero con la posibilidad de ser objetados por el Ejecutivo Federal, en atención a garantizar la autonomía e independencia del órgano. La intervención de dos poderes en el proceso de nombramiento es una condición importante para evitar la partidización de sus funcionarios, o la dependencia implícita de los mismos hacia un poder supremo. …"

[Énfasis añadido]

136. De lo anterior, es dable concluir que la intención del Poder Reformador, para la designación de una persona comisionada del Instituto Nacional, como órgano constitucionalmente autónomo, fue la de no mandatar un procedimiento con un plazo perentorio.

137. Por su parte, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se advierte que el Legislador Federal previó dos procesos de designaciones distintos: (i) por conclusión del periodo para el que fue designada una persona comisionada; y, (ii) para todos los demás supuestos que no fueran por conclusión del cargo.

138. Al respecto, se destaca que en el proceso legislativo fueron presentadas 3 iniciativas,[46] una de ellas establecía que, en caso de ocurrir una vacante, con independencia de la razón que la generara, el nombramiento se haría por la Cámara de Senadores, dentro del plazo de sesenta días.

139. Dicha propuesta fue rechazada para que en el texto actual se hiciera esa distinción y que únicamente se estableciera un plazo para la designación por parte de la Cámara de Senadores, de las personas comisionadas del Instituto para todos los demás supuestos que no fueran por conclusión del cargo.

140. Ahora bien, el artículo 20 de la Ley Federal establece que el Senado es quien tiene que acordar el procedimiento de selección y sus pormenores, así como los plazos que se debían de cumplir para tal efecto.

141. En ese sentido, en el caso de vacantes generadas por la conclusión del periodo para el cual fueron designadas, tanto el Constituyente, como el Legislador Federal delegaron el establecimiento del plazo de designación al propio Senado para que, con base en los diversos factores que debe tomar en cuenta, establezca el plazo para la designación respectiva.

142. Lo anterior guarda congruencia con el hecho de que la Cámara de Senadores es un órgano de naturaleza política y representativa, cuya naturaleza implica consensos y acuerdos políticos para la toma de decisiones de acuerdo con su función parlamentaria.

143. Este Alto Tribunal no ignora que, en otros procesos de designación contemplados en la Constitución Federal, sí se ha establecido un plazo para que el Senado de la República realice la designación respectiva. Un ejemplo de ello es el proceso de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre el cual el artículo 28 constitucional, en su penúltimo párrafo señala que la ratificación respectiva se hará dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta del Ejecutivo Federal.

[46] **Iniciativa 1.** Presentada el 9 de diciembre de 2014; por distintos Senadores de los Grupos Parlamentarios; **iniciativa 2.** Presentada el día 29 de julio de 2015; por los Senadores Pablo Escudero Morales, Cristina Díaz Salazar, Roberto Albores Gleason y Miguel Ángel Chico Herrera; e **iniciativa 3**. [Presentada el 5 de agosto de 2015; por los Senadores Laura Angélica Rojas Hernández y Alejandro Encinas Rodríguez..

144. No obstante, se deben destacar dos cuestiones. En el caso de la Comisión Federal, si bien el proceso de designación implica la participación del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores, el primero es quien tiene la facultad directa de designación, mientras que el segundo, en ejercicio de su papel que juega como contrapeso, tiene este poder de "veto" sobre la propuesta del Presidente. Ello, ya que cuando "sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación" al final "será designado comisionado directamente por el Ejecutivo".

145. Para el cargo de personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el proceso es a la inversa, la Cámara de Senadores es quien hará la designación, mientras que el Presidente de la República podrá objetar la misma. Si en una segunda vuelta el nombramiento es objetado nuevamente, es el Senado quien designará a la persona que ocupará la vacante, con la votación de las tres quintas partes de éste.

146. Finalmente, si bien en los procesos legislativos correspondientes, se consideró la posibilidad de establecer un plazo determinado, en el texto final de la Ley Federal, se decidió no definirlo.

C. Las decisiones judiciales frente a los procedimientos de designación de las y los funcionarios públicos

147. La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.[47] En ese sentido, es un órgano originario del Estado de naturaleza colegiada, representante del Pacto Federal dentro del Poder Legislativo, cuyas decisiones requieren de los consensos y acuerdos propios de los órganos en los que se requiere de deliberación.

148. Si bien muchos de sus actos pueden ser susceptibles de control constitucional en sede judicial, como el de creación de leyes o algunos procedimientos de

[47] "**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. …"

naturaleza administrativa como los actos dentro del juicio político, lo cierto es que hay cuestiones meramente políticas que no pueden ser revisables en sede judicial porque constituyen lo que en la doctrina se conoce como *political questions* o cuestiones políticas.

149. Dicha doctrina tiene su origen en los Estados Unidos de América, en donde se le denomina *political question* a una categoría de actos o decisiones que por su naturaleza o sustancia quedan excluidas de la revisión judicial.[48]

150. Uno de los principales problemas que existen en torno a la misma, es la dificultad para su identificación y delimitación. Por ello, los Poderes Judiciales deben considerar con atención qué tipo de cuestiones constituyen una cuestión política que no es revisable por su propia naturaleza, en atención al principio de división de poderes.[49]

151. Lo que determina que una cierta categoría de actos o decisiones esté fuera de la revisión judicial no es la sustancia política de estas, sino que el control judicial afecte la división de poderes al inmiscuirse en la esfera soberana y discrecional de cualesquiera de los otros Poderes.[50]

152. En ese sentido, la determinación de qué son las cuestiones políticas tiene un importante componente prudencial que atiende a cada caso concreto, se debe valorar si es posible resolver los conflictos, controversias y problemas que se sometan a su conocimiento a través de las herramientas propias de la función judicial y no arrogándose una facultad que ha sido atribuida exclusivamente a otro Poder.[51]

153. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha sido ajena a dicha premisa. En la **controversia constitucional 140/2006,**[52] la Primera Sala de este Alto Tribunal sobreseyó la controversia promovida por el Ejecutivo del Estado de

[48] Luis Alejandro SIlva Irarrázaval. Political Questions: a Doctrine About the Limitations of Judicial Power in the United States. *Estudios constitucionales*, *14*(2), 2016, 231-262. *https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200008*

[49] *Ibidem*.

[50] *Ibidem*.

[51] *Ibidem*.

[52] Controversia constitucional 140/2006, resuelta por la Primera Sala el 15 de agosto de 2007, por unanimidad de 5 votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José Ramón Cossío Díaz. Este asunto dio origen a la Tesis:1a. XXXIV/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA

Oaxaca, respecto de la proposición con punto de acuerdo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por la que exhortó al Gobernador de Oaxaca a que solicitara licencia o renunciara a su cargo.

154. Ahí se concluyó que la facultad de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso para presentar propuestas con puntos de acuerdo, que entrañen la posición política del órgano colegiado sobre un asunto, son una manifestación del principio de división de poderes, que busca lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco entre los mismos.[53]

155. Además, se consideró que la cuestión planteada involucraba el estudio de una cuestión meramente política que no era susceptible de análisis en sede judicial mediante controversia constitucional, pues su objeto de tutela está claramente delimitado al ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado.[54]

156. Sostuvo que, si bien a través de la controversia constitucional es posible plantear cuestiones que contengan aspectos de índole política, en atención a la naturaleza de las entidades, poderes u órganos legitimados para intervenir en el proceso, aquellos asuntos que correspondan en su totalidad a esa esfera de actuación, y sean estrictamente políticos, no pueden ser judicializados, pues se excede con ello los fines y principios que pretenden salvaguardarse.[55]

157. Recientemente, en los amparos en revisión 25/2021[56] y 27/2021[57] la Primera Sala de este Alto Tribunal se impugnaron diversos actos del Congreso de

---

LA APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO EMITIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DE LA SITUACIÓN SOCIAL EXISTENTE EN EL ESTADO DE OAXACA, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN MERAMENTE POLÍTICA.". Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 169916; así como a la diversa Tesis: 1a. XXXV/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS CUESTIONES MERAMENTE POLÍTICAS NO SON SUSCEPTIBLES DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, abril de 2008, página 1780, registro digital: 169915.

[53] *Ibidem*.

[54] *Ibidem*.

[55] *Ibidem*.

[56] Amparo en revisión 25/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

[57] Amparo en revisión 27/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara

Yucatán (Mesa Directiva y Presidente), por los que se impuso un mecanismo de votación por cédula secreta para la aprobación del "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" que culminó con su rechazo y, por tanto, de la propuesta de reforma a la Constitución Local.

158. Para establecer si en ese caso era procedente el juicio de amparo, se estableció que no hay una definición *a priori*, sino casuística de lo que son las cuestiones meramente políticas, en la medida en que ello opera con categorías decisionistas de índole subjetiva, basadas sustancialmente en razones de oportunidad. Como manifestación del principio de división vertical de poderes que rige en todo Estado constitucional, deben dejarse a salvo, en el ámbito político, mecanismos cuya práctica institucionalizada conlleve el equilibrio de fuerzas y el control recíproco entre los mismos.

159. Agregó que cuando se está frente a una cuestión meramente política puede ser extendida o restringida en función de la progresiva elaboración de la categoría, de manera casuística, dependiendo de las particularidades de cada ordenamiento jurídico.[58]

160. También consideró que en la doctrina y en el derecho comparado se ha puesto especial énfasis en el razonamiento político de ciertas decisiones y en las dinámicas propias del derecho parlamentario en el seno de los Poderes Legislativos.

161. En ese sentido, la idea de que ciertos actos del Poder Legislativo descansan en la garantía de *autonomía constitucional* no ha sido ajena al ordenamiento constitucional.

162. Si bien la autonomía del Poder Reformador y la división de poderes no pueden implicar que la generalidad de sus actos escape al control constitucional, lo

---

Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

[58] Tesis: 1a. XXXVI/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DETERMINACIÓN DE LAS CUESTIONES MERAMENTE POLÍTICAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, abril de 2008, página 1779, registro digital: 169917.

cierto es que para determinar si sus actos son justiciables o no, se debe hacer un análisis casuístico.

163. Para ello, se considera importante mantener un grado de deferencia hacia el razonamiento político de ciertas decisiones, a las dinámicas propias del derecho parlamentario en el seno de los Poderes Legislativos y, sobre todo, a aquellas cuestiones que fueron voluntad del constituyente delegar a alguno de los otros Poderes de la Unión.

164. En el caso de las designaciones que involucran al Senado de la República o a los Congresos Locales, la gran mayoría de los pronunciamientos de este Alto Tribunal, se han dado en juicios de amparo, en relación con el estudio de la causa de improcedencia prevista en el entonces artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo abrogada,[59] y en el diverso 61, fracción VII, de la Ley de Amparo vigente.[60]

165. En el **amparo en revisión 2639/96,**[61] este Tribunal Pleno analizó si el juicio de amparo procedía en contra del proceso de designación de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán. En esa ocasión, se consideró que era procedente, ya que la Constitución Local no atribuía facultades soberanas o discrecionales a la Legislatura, pues dentro del proceso de designación, su actuación estaba condicionada a que el Poder Ejecutivo formulara una propuesta para poder analizar y, en su caso, aprobar el nombramiento respectivo.

166. En el **amparo en revisión 471/2006,**[62] la Segunda Sala analizó si el juicio de amparo procedía en contra de la designación o ratificación del Presidente de la

[59] "**Artículo 73.** El juicio de amparo es improcedente: …
"VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;"
[60] "**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: …
"VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;"
[61] Resuelto en sesión de veintisiete de enero de mil novecientos noventa y ocho, por unanimidad de nueve votos.
[62] Resuelto en sesión de dos de junio de dos mil seis, por unanimidad de votos. Este asunto dio origen a la Tesis: 2a. LXXXIX/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Comisión Nacional de los Derechos Humanos o si por el contrario, la facultad otorgada al Senado era de naturaleza soberana y discrecional, lo cual actualizaría la causa de improcedencia en cuestión.

167. Ahí se estableció que dicha facultad es soberana ya que se ejerce de manera independiente y no requiere injerencia externa para adoptar sus decisiones. Una facultad puede considerarse discrecional cuando su titular la ejerza conforme a su arbitrio, pero con prudencia, no de forma arbitraria, sino conforme a la apreciación de las circunstancias o de acuerdo con la moderación.[63]

168. En el mismo asunto, también se precisó que no era necesario que la norma constitucional estableciera de manera expresa y sacramental que la facultad otorgada era de naturaleza soberana o discrecional, por el contrario, dicha naturaleza debía abstraerse en función del análisis de las características propias de la atribución otorgada.[64]

169. En atención a lo anterior, señaló que la facultad prevista en el apartado B, del artículo 102 constitucional en favor del Senado para nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos era de naturaleza autónoma, pues la Ley Fundamental no exigía que la decisión fuera avalada o sometida a aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo alguno distinto del propio Senado.[65]

170. Aunado a ello, consideró que el Senado es un órgano de representación de los ciudadanos, de ahí que su decisión en ese tipo de casos se encontraba revestida de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, lo que denotaba que la actuación del órgano legislativo era de naturaleza soberana.[66]

---

de rubro: "COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 230, registro digital: 173819.

[63] *Ibidem*.

[64] *Ibidem*.

[65] *Ibidem*.

[66] *Ibidem*.

171. La Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 987/2007,**[67] se señaló como acto reclamado la falta de ratificación del quejoso como Magistrado del ahora Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, así como el nombramiento de un nuevo Magistrado para sustituirlo. Así, consideró que no se actualizaba la causa de improcedencia entonces prevista en el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo abrogada.

172. Ello pues tanto la Constitución local como la Ley Orgánica del Poder Judicial local, establecían causas y requisitos para nombrar o ratificar a los Magistrados. Por lo tanto, si una facultad soberana y discrecional implicaba el poder, atribución o derecho otorgado por una norma para poder decidir sobre algo sin sujetarse a determinadas reglas, era claro que en el caso no se actualizaba tal característica.[68]

173. Lo anterior, fue confirmado en la **contradicción de tesis 118/2009,**[69] en la que la Segunda Sala analizó si los procedimientos de elección, ratificación o cese de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco constituían actos soberanos o discrecionales y, por tanto, si el juicio de amparo era procedente cuando se señalaban como actos reclamados.

174. Ahí se advirtió que los procesos de elección y ratificación de Magistrados del Tribunal Superior del Estado estaban sujetos al cumplimiento de ciertas reglas y requisitos, por lo que la facultad para ratificarlos y nombrarlos no podía calificarse como soberana y discrecional.

175. Posteriormente, al resolver la **contradicción de tesis 253/2009,**[70] la Segunda Sala determinó que el Congreso del Estado de Jalisco tenía la facultad sobe-

[67] Resuelto en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil siete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano y Luna Ramos. El Ministro Franco González Salas estuvo ausente.
[68] *Ibidem*.
[69] Resuelta en sesión de primero de julio de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Azuela Güitrón, Luna Ramos, Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Dicho asunto dio origen a la Tesis: 2a./J. 136/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LOS PROCEDIMIENTOS PARA SU ELECCIÓN, RATIFICACIÓN O CESE EN FUNCIONES POR TÉRMINO DEL ENCARGO, NO SON ACTOS SOBERANOS Y DISCRECIONALES DEL CONGRESO LOCAL, POR LO QUE SU RECLAMO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.". Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 616, registro digital: 166361.
[70] Resuelta en sesión de veintiséis de agosto de dos mil nueve.

rana para elegir a los Consejeros del Poder Judicial del Estado de Jalisco, ya que esa decisión no tenía que ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de alguna persona u organismo diverso. Asimismo, razonó que el Congreso era un órgano de representación conformado por la elección de las y los ciudadanos, por lo que la decisión adoptada en estos casos se encontraba revestida de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, lo que denotaba su naturaleza soberana.[71]

176. En el mismo sentido, en la **contradicción de tesis 70/2010,**[72] la Segunda Sala consideró que el juicio de amparo era improcedente contra el nombramiento o ratificación del Presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco o de cualquier acto dictado en el procedimiento llevado a cabo para ello, al ser una decisión soberana y discrecional.[73]

177. En la **contradicción de tesis 339/2012,**[74] la Segunda Sala determinó que la facultad otorgada al Congreso para nombrar o elegir al Auditor Superior de la entidad debía ser ejercida con estricto apego a las reglas del procedimiento establecidas en la normatividad aplicable, es decir, existían cuestiones regladas que la Comisión de Vigilancia o de Inspección estaba obligada a seguir. Por tanto, se señaló que, al tratarse de una atribución reglada del órgano legislativo de la entidad no tenía el carácter de soberana y discrecional por lo que el juicio de amparo era procedente.[75]

---

[71] Este caso dio origen a la Tesis: 2a./J. 133/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "CONSEJEROS DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE JALISCO. EN EL PROCEDIMIENTO PARA SU ELECCIÓN EL CONGRESO ESTATAL EMITE ACTOS SOBERANOS, RESPECTO DE LOS CUALES SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 470, registro digital: 166474.

[72] Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil diez, por unanimidad de votos de los Ministros Valls Hernández, Luna Ramos, Franco González Salas (Ponente), Aguilar Morales y Aguirre Anguiano.

[73] Lo que dio origen a la Tesis: 2a./J. 71/2010, de la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS, CONFORME A LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS SOBERANOS EMITIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EL PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO O RATIFICACIÓN DEL PRESIDENTE DE AQUEL ORGANISMO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, mayo de 2010, página 833, registro digital: 164583.

[74] Resuelta en sesión de nueve de enero de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán, Franco González Salas (Ponente) y Valls Hernández. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

[75] Este asunto dio origen a la Tesis: 2a./J. 18/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUDITORÍA SUPERIOR ESTATAL. LOS ACTOS EMITIDOS POR

178. Una vez que se expidió la nueva Ley de Amparo, la Segunda Sala resolvió el **recurso de queja 43/2015,**[76] en el que se señaló que una facultad debía estimarse soberana cuando se otorgaba al órgano respectivo la posibilidad de resolver en forma independiente y definitiva sin injerencia de terceros. Por tanto, si la designación del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituía una facultad exclusiva del Senado de la República, entonces debía concluirse que se actualizaba la causa de improcedencia de mérito.

179. Dicho criterio fue reiterado por la misma Sala al resolver el **amparo en revisión 324/2018,**[77] en el que se controvirtió el procedimiento de designación de las y los Magistrados del Supremo Tribunal del Estado de Jalisco; así como al resolver los recursos de queja **108/2015,**[78] y **86/2016,**[79] en los que se confirmó el sobreseimiento sobre diversos juicios de amparo en los que se reclamó el proceso de designación de diversos Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

180. Si bien de todos los asuntos citados es dable concluir que existen dos parámetros distintos con los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido lo que son las facultades soberanas y discrecionales, se estima que en realidad ello obedece a que dichos pronunciamientos, han delimitado, por un lado, lo que hace a una facultad soberana y, por otro lado, lo que la hace discrecional.

181. Respecto a lo que hace a una facultad soberana, de los asuntos citados es dable concluir que es aquella que no necesita ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de alguna persona u organismo diverso.

LOS CONGRESOS LOCALES EN EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE ESE ÓRGANO TÉCNICO, PUEDEN IMPUGNARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE DICTE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA CORRESPONDIENTE (ESTADOS DE JALISCO Y OAXACA).". Decima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 863, registro digital: 2007501.

[76] Resuelta en sesión de veintiuno de octubre de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Silva Meza, Franco Gonzáles Salas, Medina Mora I. (Ponente), Luna Ramos y Pérez Dayán.

[77] Resuelto el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos (Ponente) y Medina Mora I.

[78] Resuelto en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Silva Meza, Franco González Salas (Ponente), Luna Ramos y Pérez Dayán.

[79] Resuelto en sesión de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Franco González Salas (Ponente), Luna Ramos, Pérez Dayán y Medina Mora I.

Es decir, es la facultad de decidir respecto a un determinado tema sin la injerencia de terceros.

182. Por su parte, en estrecha relación con lo anterior, una facultad se considera discrecional cuando una norma otorga explícita o implícitamente, un poder, atribución o derecho para poder decidir sobre algo sin sujetarse a determinadas reglas. En la práctica, la mayoría de los procesos de designación establecen aspectos reglados y no reglados, por lo cual solo estos últimos se pueden considerar puramente discrecionales.

183. En el **amparo en revisión 391/2018,** se analizó entre otras cuestiones, un acuerdo mediante el cual se expidió la convocatoria para la elección de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y el dictamen con la lista de candidatos que cumplieron los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de las o los Magistrados.

184. La Segunda Sala sostuvo que los procedimientos de elección de funcionarios por parte de los Congresos no son sujetos de un control judicial, siempre y cuando las Constituciones o leyes locales los faculten para realizar la elección sin que tal decisión deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.

185. Si bien en el procedimiento de elección de personas comisionadas del Instituto Nacional interviene también el Presidente de la República para objetar las decisiones al cargo, lo cierto es que la elección no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, por lo que debe considerarse que tal acto sí se trata de uno emitido en uso de las facultades discrecionales de la Cámara.

186. De manera análoga, en el **recurso de queja 86/2016,** la Segunda Sala consideró que el proceso dual de elección para las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Presidente de la República y Cámara de Senadores), se constituyen como actos soberanos y discrecionales, en contra de los cuales no procede medio de control constitucional alguno.

187. Lo anterior porque las facultades de proponer la terna referida y de designar a una o un Ministro de la Suprema Corte, son de naturaleza autónoma en tanto la propia Constitución Federal no exige, bajo ningún supuesto, que la terna propuesta y la decisión del órgano legislativo deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.

188. Por otro lado, la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el **amparo en revisión 391/2018,** destacó que el Senado de la República es un órgano de representación conformado por la elección libre, auténtica y periódica de los ciudadanos mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

189. Así, se trata de un órgano colegiado que, al ejercer sus facultades, expresa la voluntad popular, lo que es un rasgo característico de las democracias constitucionales, en las que el pueblo soberano está representado por el órgano legislativo. En ese sentido, cuando el Congreso designa a los Comisionados del Instituto Nacional, lo hace en ejercicio de una facultad exclusiva y con fundamento en el principio democrático porque, en su carácter de representante popular, tiende a conformar uno de los órganos públicos establecidos en el texto constitucional, en cumplimiento al propio mandato de éste.

190. Por ende, si bien la elección de las y los comisionados está sujeta a la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los senadores presentes, en la primera designación, y a propuesta de los grupos parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad, lo cierto es que estas reglas especiales de procedimiento, no menoscaban al carácter autónomo de la facultad en cuestión, ya que no lo vinculan para que adopte su decisión en sentido determinado, ni sujeta su voluntad a la deliberación de persona o ente alguno ajeno al propio órgano legislativo.

VIII.2. Inexistencia de la omisión reclamada

191. El Instituto Nacional, en su demanda, alega la omisión continua por resultado de la Cámara de Senadores para designar, en términos de lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a tres personas como comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

192. Al respecto, considera que **el régimen de omisiones legislativas es igualmente aplicable a aquellos casos en que no se trata de una ley en sentido formal ni material, sino de cumplimiento de obligaciones encomendadas por la Constitución a algún órgano legislativo,** como es el caso del Senado de la República, con relación a los nombramientos de las personas que integrarán el Pleno del Instituto Nacional.

193. Estima que conforme a los artículos 6o. y 76 constitucionales el Senado de la República es el órgano del Estado encargado de organizar y administrar

el proceso de designación de las y los comisionados, así como el responsable de que dicho proceso culmine, en un plazo razonable, con el efectivo nombramiento de las personas que integrarán el Pleno del Órgano Garante Nacional. Es decir, no se trata de una atribución potestativa o discrecional para la Cámara de Senadores, sino que debe hacerlo de forma obligatoria en los términos que precisan tanto la Constitución como las leyes de la materia.

194. Al mismo tiempo reconoce que si bien la Cámara de Senadores realizó el nombramiento de dos personas para cubrir las vacantes en cuestión y que dicho nombramiento fue objetado por el Presidente de la República. Esta circunstancia no debe ser interpretada en el sentido de que no se actualiza la omisión que demandada ya que el mandato constitucional es de resultados que sólo se colma cuando las personas han tomado posesión del encargo.

195. Finalmente, considera que no es relevante para la calificación de la omisión o, en su caso, el incumplimiento a su obligación, la realización de actos intermedios para la consecución de dicho propósito, en tanto que el deber de nombramiento se satisface hasta el momento en que la o las personas designadas, integran el órgano para el que fueron nombrados.

196. Este Alto Tribunal, considera que los conceptos de invalidez presentados por el Instituto actor son **infundados** por dos razones fundamentales. La primera es porque la doctrina relacionada con las omisiones legislativas desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es aplicable a las designaciones que corresponden al Senado de la República. La segunda, ya que a diferencia de lo que sostiene la parte actora, se estima que, dada la naturaleza de este órgano, sí es relevante tomar en cuenta las acciones que ha llevado a cabo para el proceso de designación, toda vez que el resultado que alega se compone y es fruto de una serie de determinaciones que este Tribunal considera soberanas y discrecionales.

197. Con relación a la doctrina sobre las omisiones ha sido criterio reiterado por este Tribunal Pleno, que desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, es ampliamente aceptado que las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. En este orden de ideas, pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autori-

dades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas.[80]

198. En el campo de las omisiones legislativas, este Pleno ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre sus tipos, las cuales pueden ser calificadas como absolutas cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y relativas, cuando al haber ejercido su competencia, lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

199. Así, se ha señalado que existen dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

200. De esta manera, la jurisprudencia identifica cuatro clases: (i) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; (ii) relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; (iii) absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, (iv) relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

[80] Amparo en revisión 1359/2015, resuelto por mayoría de cuatro votos en la sesión de la Primera Sala de quince de noviembre de dos mil diecisiete; y amparo en revisión 543/2022, resuelto por unanimidad de cinco votos, en la sesión de la Primera Sala de primero de marzo de dos mil veintitrés.

201. Asimismo, se ha precisado que la simple inactividad no equivale a una omisión, pues para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.[81]

202. Hasta este punto, como se puede observar, los precedentes en donde hemos desarrollado lo referente a omisiones legislativas, ha tenido que ver con un atributo meramente de creación de leyes. Dicho proceso, si bien, implica un consenso democrático por parte del Congreso Federal, lo cierto es que, en el caso de designaciones, la naturaleza de sus facultades es distinta.

203. Al respecto, el artículo 49 de la Constitución Federal consagra el principio de división de poderes, respecto del cual este Alto Tribunal ha establecido que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.[82]

---

[81] Registro digital: 2016428. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Tesis: 1a. XVIII/2018 (10a.). "TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas. Dentro de las omisiones legislativas puede a su vez distinguirse entre las omisiones legislativas absolutas y las relativas. Ahora, según lo resuelto por el Pleno en la controversia constitucional 14/2005, las primeras se presentan cuando el órgano legislativo 'simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido'; en cambio, las segundas ocurren cuando el órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.". (Amparo en revisión 1359/2015)

[82] Tesis P./J. 52/2005, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos

204. En ese sentido, para la designación de una persona comisionada del Instituto, se decidió establecer un mecanismo de colaboración en el cual se atienda la propuesta del Senado de la República y que el Ejecutivo tenga el derecho de objetar la propuesta realizada, lo cual generaría una plena independencia de las y los comisionados respecto del Ejecutivo Federal.

205. Bajo dicha lógica, en el caso de nombramientos, no podría acreditarse una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, por el simple hecho de que haya una integración incompleta del Instituto Nacional. Ello, pues no pasa inadvertido que se han llevado a cabo acciones tendientes a nombrar a las personas comisionadas, y que incluso, en un caso, no se ha podido materializar la completa integración, por falta de un consenso político sobre cuál es la persona idónea para ocupar el cargo. Lo que la parte actora alega, es que el resultado de dichas actuaciones es insatisfactorio, o que han existido dilaciones en las mismas.

206. Esto último se destaca pues, en su demanda, la parte actora realiza las siguientes afirmaciones:

"… Ahora bien, de los antecedentes narrados en esta demanda, es preciso traer a colación que la Cámara de Senadores realizó el nombramiento de dos personas para cubrir las vacantes de Comisionados del Pleno del Órgano Garante Nacional, el día 1o. de marzo de 2023 y que dicho nombramiento, en términos de lo establecido por el artículo 6o. constitucional, fue objetado por el Presidente de la República. **Esta circunstancia no debe ser interpretada en el sentido de que no se actualiza la omisión que aquí se demanda. Esto es así, porque el mandato constitucional contenido en los artículos 6o. y 76 encomendado al Senado de la República, es uno de resultados.** Es decir, sólo se colma y se da el debido cumplimiento a la competencia de ejercicio obligatorio, cuando las personas han tomado posesión del encargo.

"Esto quiere decir que **el deber del órgano del Estado de nombrar a las personas para el cargo de Comisionado del INAI se satisface con la materialización efectiva del nombramiento y esto se da, al momento en que asumen el cargo dentro del Pleno del Órgano Garante Nacional.** No es relevante para

tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

la calificación de la omisión o, en su caso, el incumplimiento a su obligación, la realización de actos intermedios para la consecución de dicho propósito como puede ser la publicación de una convocatoria, el nombramiento del 1o. de marzo de 2023, e incluso que un poder diverso, en este caso, el Ejecutivo Federal, haya ejercido su facultad de objeción. Esto es así, en tanto que el deber de nombramiento se satisface hasta el momento en que la o las personas designadas, integran el órgano para el que fueron nombrados."

[Énfasis añadido]

207. Conforme a la reproducción que antecede, el promovente considera que existe una transgresión al orden constitucional, por parte del Senado de la República, por el solo hecho de que no hayan logrado nombramientos definitivos, es decir, en su opinión, la actuación del demandado solo tiene una naturaleza positiva (por oposición a una omisiva) y, por ende, se puede considerar apegada a la Constitución Federal, a partir de resultados, es decir, que se integre definitivamente el órgano constitucional autónomo.

208. No se comparte esta opinión, ya que supone valorar el ejercicio efectivo de las atribuciones de un órgano no a partir del cumplimiento de las pautas que norman su actuación, sino de la mera evaluación reduccionista de las consecuencias que esta tuvo y que, aun suponiendo que jurídicamente fue correcta, se podría calificar como inconstitucional.

209. Por otro lado, se debe enfatizar que el objeto esencial de las controversias constitucionales es preservar el respeto a las competencias de los órganos originarios del Estado, mediante el análisis de actos u omisiones que, en concreto, invadan u obstaculicen el ejercicio de las facultades diferenciadas que se otorgan a cada institución de relevancia constitucional.

210. Así, este medio de control constitucional tiene un objeto específico que no se debe equiparar, por ejemplo, al mandato judicial o *writ of mandamus* que prevé la legislación anglosajona, que constituye un medio para que las cortes ordenen a los entes públicos que ejerzan sus funciones oficiales. En otras palabras, no se podría, por esta vía, plantear en abstracto que un órgano originario del Estado ha incurrido en dilaciones o ha dejado priorizar una decisión en concreto que le corresponde, sino solamente en la medida en que exista una omisión que, efectivamente, suponga una transgresión a un ámbito competencial específico.

211. En ese entendido, al valorar el ejercicio de atribuciones que, como en el caso, tienen un componente político y, por su naturaleza, requieren de consensos y negociaciones propias del ámbito parlamentario, se califique como omisión que transgrede el orden constitucional la sola dilación para alcanzar votaciones mayoritarias o, incluso, que habiéndolas alcanzado, no se dé por concluida la tarea constitucionalmente encomendada.

212. En concreto, el criterio planteado por la actora se traduciría en que, pese a haberse seguido el cauce constitucional para cubrir las vacantes existentes en el Instituto nacional, el hecho de que no se hayan ocupado las plazas, por la existencia de una objeción presidencial o por la posterior falta de consensos para nuevas designaciones, implica que el Senado ha omitido cumplir sus obligaciones constitucionales y, con ello, viola la Norma Fundamental en detrimento del ámbito competencial de este organismo constitucional autónomo.

213. A manera de ejemplo y por la estructura de sus razonamientos, se estima que la posición del promovente parte de la idea de que se es responsable cuando, teniendo la obligación de evitar el resultado, no lo hace. Sin embargo, tal equiparación conllevaría a considerar que existe un deber constitucional, para todos los órganos encargados de realizar nombramientos, de evitar activamente que en cualquier momento dado lleguen a existir vacantes en las instituciones de las que se trate y que, por ende, la generación de tales vacantes constituye, desde ese momento, una transgresión constitucional que, además, es justiciable a través de esta vía.

214. Por ende, la posición que se propone configuraría un régimen de tal amplitud y rigidez en el que, cualquier situación anormal en materia de integración de órganos de relevancia constitucional es una omisión para efectos de esta clase de controversias, sin lugar a distinguir entre los casos en los que ha existido una legítima actuación tendiente a satisfacer las exigencias del órgano encargado de las designaciones y aquellos en los que hay una absoluta inacción, o existen causas, ajenas al desinterés por acatar las obligaciones, que han producido el resultado.

215. En síntesis, no se puede llegar al extremo de sostener que, incluso las vacancias en el instituto que se perpetúan a pesar del seguimiento de los cauces establecidos para cubrirlas (por ejemplo, por el ejercicio de la objeción presidencial del nombramiento, lo cual, cabe reiterar, es una facultad constitucionalmente prevista y parte del procedimiento ordinario de designación), es una omisión inválida y reprochable al Senado de la República.

216. Esto no implica pasar por alto que, a pesar de las objeciones a los nombramientos, la Constitución prevé un mecanismo para que dicha facultad del Presidente de la República no termine por ser un impedimento absoluto para lograr la integración del organismo, pues se establece que, después del rechazo de dos nombramientos, el tercero que realice el Senado sea inobjetable.

217. Sin embargo, la necesidad de cumplir efectivamente el deber de designar a las o los comisionados (de manera que los procedimientos no se vuelvan ilusorios) no se puede valorar sin tomar en cuenta la naturaleza deliberativa de los órganos parlamentarios ni la mayor dificultad en la toma de decisiones que es propia de los órganos políticos. Ello, pues si bien estas características no son, por sí, una justificación para que, en absoluto, se evite llegar a consensos, constituyen un elemento indispensable para calificar si efectivamente existe una falta absoluta de actuación, como incumplimiento a deberes constitucionales.

218. En síntesis, aunque el establecimiento de obligaciones concretas a cargo de órganos deliberativos tiene implícito que el constituyente espera que se adopten consensos; en casos como éste no debe llevarse al extremo de considerar que, como indica la parte demandante, mientras existan lugares de comisionadas o comisionados que no hayan sido ocupados, se configura una omisión de la Cámara Alta que, además, tiene la naturaleza de violación constitucional por invasión de competencias originarias

219. Por otro lado, tampoco resulta aplicable lo relacionado con las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, la cual se acredita cuando teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

220. La jurisprudencia P./J. 66/2009, de este Tribunal Pleno, derivada de la **controversia constitucional 54/2005,** establece algunas cuestiones relevantes que resultan aplicables para el estudio de fondo.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.

"El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que

cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que **la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo**; en la inteligencia de que **no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnable en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad,** ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, **dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable,** por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional."

[Énfasis añadido]

221. En la controversia constitucional de la que se generó la jurisprudencia citada, el Tribunal Pleno determinó que la cuestión ahí planteada no revestía las características necesarias para estimar que la actora cuestionaba una omisión del Titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, el incumplimiento absoluto del ejercicio de una atribución que por disposición legal debía ejecutar, sino más bien se le imputaba que a través de la normatividad impugnada había incurrido en contravenciones, incongruencias y excesos respecto de la Ley de Energía para el Campo.

222. De lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la teoría planteada por la parte actora, consistente en la "omisión continua por resultado", no es compatible con la doctrina adoptada por este Alto Tribunal al respecto.

223. Los conceptos de invalidez del Instituto Nacional parten de la idea de que una omisión, en lo material, equivale al resultado, sin tomar en cuenta todas las acciones que se han llevado a cabo encaminadas a lograr el mismo. Máxime que, en la sede legislativa, el resultado que espera la parte accionante, es parte de un cúmulo de decisiones que tienen que alcanzarse a partir de un consenso construido por cada voto que se emite de manera soberana.

224. Este Alto Tribunal ha reiterado que cuando en una controversia constitucional se analicen omisiones, no basta que exista el resultado a partir del cual se alega el incumplimiento de una norma constitucional para que se actualicen las mismas, sino que es necesario que se acredite la falta absoluta de actuación de la autoridad, o en su caso, se analicen las actuaciones llevadas a cabo para que no se suscite la consecuencia alegada.

225. Para que en el caso se configure la omisión reclamada por la parte actora, es esencial que: (A) en el marco del procedimiento de designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional, el Senado esté obligado a realizar ciertas acciones; y, (B) que el Senado no haya realizado las acciones a las cuales está obligado.

226. Lo anterior, no implica que este Tribunal Pleno esté facultado para analizar decisiones soberanas del Senado, o si éstas son correctas o no, sino debe verificar que se hayan llevado a cabo las actuaciones a las que estaba obligado y así determinar si se configuró o no una omisión.

227. **A.** De conformidad con el marco constitucional y legal que se detalló en el apartado anterior, se puede concluir que el Senado tiene la obligación de realizar diversas acciones en el marco del procedimiento de designación de las personas comisionadas del Instituto actor. Entre ellas, se destacan las siguientes.

- Realizar una amplia consulta a la sociedad.

- Dar inicio al proceso de designación en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo la persona comisionada que deje su puesto.

- Tomar en consideración la experiencia en la materia y la equidad de género.

- Expedir una convocatoria para realizar una amplia consulta pública nacional para que las personas presenten sus postulaciones para ocupar el cargo.

- Acordar el procedimiento, los plazos y los pormenores del proceso, tomando en cuenta: (i) el método de registro y evaluación; (ii) la publicidad de la lista de aspirantes; (iii) la publicidad de la documentación de las personas aspirantes en versión pública; (iv) el cronograma de audiencias; y, (v) la posibilidad de efectuar audiencias públicas con investigadores, académicos, organizaciones de sociedad civil y especialistas en el tema.

228. Por otro lado, como se expuso en las consideraciones previas, la facultad del Senado de nombrar a las personas comisionadas del Instituto actor sí es una facultad soberana, en la medida en que el Senado tiene la decisión final respecto de los nombramientos, sin que esta esté supeditada a la actuación de otro órgano. Ello, pues el Senado está sujeto a la regulación constitucional y legal aplicable de conformidad con artículos 6o. y 76 constitucionales, así como a las reglas que establezca en función del margen de discrecionalidad que le concedió el constituyente y el legislador ordinario.

229. Además, tanto el Constituyente como el legislador determinaron no fijar un plazo para el caso de las designaciones que se tuvieran que hacer con motivo de la conclusión de los periodos para los cuales fueron elegidas las personas comisionadas del Instituto actor.

230. En suma, en el caso de las vacantes generadas por la conclusión del periodo para el cual fueron nombradas, tanto el Constituyente, como el Legislador Federal, delegaron el establecimiento del plazo al propio Senado para que, con base en los diversos factores que debe tomar en cuenta, establezca el plazo respectivo.

231. Esa decisión es congruente, como lo ha reconocido la Segunda Sala de este Alto Tribunal en asuntos semejantes,[83] que el Senado es un órgano de representación democrática, cuyas decisiones, especialmente en los casos como el presente, corresponden a una facultad soberana y discrecional, de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad.

232. Es decir, no es una cuestión fortuita que el Constituyente y legislador ordinario no haya establecido un plazo determinado para la conclusión de los periodos por el que fueron electas las personas comisionadas, pues ello obedece a que el Senado es un órgano político y colegiado que necesita deliberar para tomar sus decisiones. Es decir, no se trata de decisiones unilaterales respecto de las cuales se pueda prever una temporalidad determinada.

[83] Amparo en revisión 471/2006 resuelto por la Segunda Sala en sesión de dos de junio de dos mil seis, por unanimidad de votos. Este asunto dio origen a la Tesis: 2a. LXXXIX/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.". Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 230, registro digital: 173819.

233. En atención a todo lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que la determinación del plazo para designar a las personas comisionadas del Instituto actor implica el análisis de diversas actuaciones de naturaleza política. Si este Tribunal Pleno estableciera un plazo de selección, cuando el Constituyente y el Legislador Federal expresamente no lo hicieron, pues consideraron que no debía determinarse un plazo perentorio, ello implicaría sustituirse dentro de una facultad soberana y discrecional de otro Poder constituido, en detrimento de la división de poderes.

234. Ahora, si bien por regla general, no es posible que este Tribunal Pleno examine las actuaciones del Senado dentro del procedimiento de designación de las personas comisionadas del Instituto actor, lo cierto es que para acreditar la existencia de una omisión lo único que resulta revisable es si se han llevado a cabo actuaciones para cumplir con dicha obligación.

235. En ese caso, si las actuaciones que se solicita revisar en sede judicial se tratan de cuestiones que claramente fueron encomendadas al Senado de forma discrecional, entonces este Alto Tribunal no puede establecer un periodo para tal efecto.

236. En otras palabras, este Tribunal Pleno considera que la ausencia de un plazo para realizar las designaciones correspondientes no constituye un impedimento para analizar si la autoridad demandada ha incurrido en una omisión o no respecto de la designación de las personas comisionadas.

237. En efecto, la ausencia de un plazo que constituya un parámetro cierto y objetivo solo implica que el análisis que realizará el Tribunal Pleno debe limitarse a verificar si el Senado ha realizado las actuaciones conducentes para realizar las designaciones o si, por el contrario, existe una inactividad total e injustificable de su parte. Ello se traduce en que se deberá valorar, por ejemplo, si se han propuesto personas para ocupar el cargo y si la falta de nombramiento se debe a cuestiones ajenas a la autoridad demandada.

238. **B.** De la demanda, contestación, de las constancias que obran en autos, así como de los hechos notorios, se advierte que el Senado ha realizado las siguientes actuaciones:

• Una vez que se informó al Senado de la República que los comisionados respectivos concluirían su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, entre el **dos de marzo de dos mil veintidós,** y el **ocho de abril de dos mil**

veintidós: (i) se aprobó y publicó la convocatoria y procedimiento de selección respectivos, (ii) se remitieron los expedientes de las personas registradas, (iii) se aprobó el formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos, (iv) se realizó la consulta abierta a diversas instituciones para recabar su opinión sobre las y los candidatos, (v) se entrevistaron a las y los aspirantes a ocupar los cargos vacantes en el órgano garante, y (vi) se propuso a la Junta de Coordinación Política a las y los candidatos que reunieron las condiciones de elegibilidad.

- El **once de noviembre de dos mil veintidós,** un integrante del Consejo Consultivo del Instituto Nacional promovió un juicio de amparo en contra de la omisión del Senado de la República de resolver dos nombramientos pendientes de personas comisionadas del Instituto. La demanda fue turnada al Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y radicada bajo el expediente 1714/2022 de su índice.

- El **dieciséis de febrero de dos mil veintitrés,** la Jueza de Distrito del conocimiento concedió la suspensión provisional para el efecto de que "*la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, cese la omisión reclamada y con base en el Dictamen de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Justicia, por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el Listado de las y los candidatos que, con base en los principios de especialización e idoneidad, reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información,* ***acuerde los nombramientos que debe someter al pleno de la Cámara de Senadores para su aprobación***."

- El **primero de marzo de dos mil veintitrés,** la Junta de Coordinación Política del Senado de la República puso a consideración del Pleno de la Cámara la designación de Ana Yadira Alarcón Márquez y de Rafael Luna Alviso para las vacantes respectivas, quienes fueron designados como comisionada y comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

- Estos nombramientos fueron comunicados al Presidente de la República, quien el quince de marzo de dos mil veintitrés, objetó la designación. El **veintisiete de marzo de dos mil veintitrés,** inconforme con la objeción, Ana Yadira Alarcón Márquez promovió un juicio de amparo indirecto, radicado con el número de

expediente 524/2023 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.[84]

- **El veintinueve de marzo de dos mil veintitrés,** dentro del cuaderno incidental del citado juicio de amparo, se concedió la suspensión provisional a la quejosa para el efecto de que "las cosas se mantengan en el estado que se encuentran hasta el momento en que se presentó la objeción de nombramiento de la quejosa, y no se presente la nueva propuesta para ocupar el cargo; y, en caso de que se haya presentado la nueva propuesta no se continúe con el procedimiento para nombrar a persona diversa. …" El **cuatro de abril del dos mil veintitrés** dicha determinación fue confirmada por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.[85]

- Frente a la suspensión concedida, el **veintisiete de abril de dos mil veintitrés,** y en cumplimiento a la misma, la Junta de Coordinación Política continuó el proceso de selección para la única vacante sobre la que podía seguir realizando acciones, para la cual propuso como comisionado a Ricardo Salgado Perrilliat. No obstante, en votación por cédula, no se reunió la mayoría necesaria de tres quintas partes de los presentes, lo que se comunicó a la Junta de Coordinación Política para que realizara una nueva propuesta.[86]

- Por su parte, la Jueza de Distrito, que conoció del incidente de suspensión derivado del amparo 1714/2022, tomando en cuenta la imposibilidad jurídica de que se designaran ambas vacantes, ante la suspensión relacionada con la designación de Ana Yadira Alarcón, dictó una resolución interlocutoria para que "en el plazo de tres días a partir de la notificación de esta determinación la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores del Congreso citado, elabore la propuesta de los candidatos al puesto de Comisionado por lo que hace a la segunda vacante …, hecho lo anterior, dentro del plazo de tres días la Comisión Permanente del Congreso de la Unión lleve a cabo los actos que le permitan convocar a la Cámara de Senadores a un periodo de sesiones

[84] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE). Constancias que se tienen como hechos notorios, de conformidad con la tesis P./J. 16/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10, Registro digital: 2017123, de rubro; "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."
[85] Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).
[86] Consultable en: *https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134371*

extraordinarias con la finalidad de que se someta a su conocimiento la propuesta respectiva."

- El **treinta de mayo de dos mil veintitrés** el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores remitió a la presidencia de la Comisión Permanente, en lo que a la litis interesa un acuerdo para poner a consideración el nombramiento de una persona comisionada para el Instituto Nacional, en relación con la vacante que no era objeto de impugnación.[87]

- El **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés,** fue listado en el orden del día dichas determinaciones,[88] mismas que se sometieron a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato y se llevaran las sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos. No obstante, al no haberse alcanzado la votación para dispensar los trámites, el asunto se turnó a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente.

- El **veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, a fin de discutir y votar el proyecto de decreto en el que se convoca a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la referida convocatoria.

239. De las actuaciones narradas, es posible llegar a dos conclusiones. La primera es que el Senado cumplió con los aspectos reglados que le obligaban a realizar ciertas actuaciones y la segunda es que no existe una inactividad total de la demandada, ya que se advierte que ha impulsado el procedimiento para realizar los nombramientos pendientes.

240. Con base en los antecedentes citados, es dable concluir que el Senado ha realizado las actuaciones conducentes con la finalidad de realizar los nombramientos respectivos, por lo que se considera que no ha incurrido en una inactividad total dentro del procedimiento.

[87] Consultable en:
https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/135343
[88] Como se desprende de la contestación de demanda de la Cámara de Senadores.

241. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **no se actualiza la omisión reclamada,** sobre la designación de las dos personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, a que este estudio de fondo se refiere.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 280/2023**.**

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el dos de octubre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y fundada la controversia constitucional 280/2023, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales **("INAI").** El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Senado de la República consistente en no designar y no concluir el proceso de designación de tres personas como comisionadas del INAI, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se ordenó al Senado de la República para que, dentro del presente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, utilice las facultades correspondientes para designar a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes derivadas de la conclusión de los comisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas. Asimismo, se autorizó al Pleno del INAI a sesionar con menos de cinco personas comisionadas presentes, siempre y cuando lo haga con la totalidad de sus comisionadas y comisionados designados y de manera colegiada.

2. Para evaluar si existía una omisión por parte del Senado de la República para designar a las personas comisionadas del INAI, en este Tribunal Pleno consideramos necesario primero determinar si la Cámara de Senadores cuenta con una competencia de ejercicio obligatorio consistente, precisamente, en designar y concluir con la designación de dichos comisionados. Concluimos que dicha facultad de ejercicio obligatorio sí existe, considerando lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo; y 76, fracción XII, de la Constitución.

3. Posteriormente, y para saber si, en efecto, el Senado estaba siendo omiso, resultó necesario que determináramos cuál es el plazo con el que cuenta la Cámara de Senadores para ejercer la facultad. Mi concurrencia se relaciona con este

punto del análisis, pues, si bien, estuve de acuerdo con la mayoría en que el Senado de la República ya había excedido con creces el plazo para nombrar a las personas comisionadas del INAI, diferí parcialmente de la forma en que debe determinarse dicho plazo.

II. Determinación del plazo para completar la designación de comisionados del INAI, de acuerdo con la mayoría del Pleno

4. Para determinar el plazo con el que cuenta el Senado de la República para completar la designación de personas comisionadas del INAI, la mayoría realizó una interpretación sistemática del artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, de la Constitución Federal,[1] y del diverso 18, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública **("LFTAIP").**[2]

5. La disposición constitucional establece que el INAI debe integrarse por siete comisionados. Por su parte, el artículo de la LFTAIP establece dos supuestos: Primero, en caso de que la vacante se origine por la conclusión del periodo, el Senado deberá iniciar el proceso de nombramiento en un plazo de hasta 60 días anteriores a la fecha en que concluya el periodo de la persona comisionada que deje su puesto. Y, segundo, en caso de que la vacante ocurra por circunstancias distintas a la conclusión del periodo, existe un plazo improrrogable de 60 días para que se realice el nombramiento.

---

[1] "**Artículo 6.** …
"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.
"…"

[2] "**Artículo 18.** …
"Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto.
"En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.
"…"

6. La lectura sistemática de estas disposiciones toma en cuenta que la Constitución exige que el INAI siempre debe contar con siete comisionados, y que el legislador consideró que el Senado cuenta con la capacidad de completar un nombramiento en 60 días. Por lo tanto, concluye que el plazo de 60 días aplica también para el supuesto de que la vacante se origine por la conclusión del periodo de una persona comisionada.

7. Difiero de esta lectura sistemática, por las razones que desarrollo a continuación.

III. Razones de la concurrencia

8. Desde mi perspectiva, la redacción del artículo 18 es clara en señalar que el plazo improrrogable de 60 días aplica para el supuesto en que la vacante se genere por circunstancias diversas. Sin embargo, el legislador no previó un plazo específico para el supuesto en que la vacante se haya generado ante la conclusión del cargo de una persona comisionada, sino que únicamente estableció que el proceso de nombramiento deberá iniciarse en un plazo no mayor a 60 días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el comisionado o comisionada que deje su puesto. Por lo tanto, no podemos trasladar automáticamente el plazo improrrogable de 60 días a este supuesto.

9. Ahora bien, la falta de plazo en la Constitución o en la Ley para el cumplimiento de una competencia de ejercicio obligatorio no significa que la autoridad cuente con la discreción para tardar el tiempo que quiera en ejercer la facultad. Afirmar esto equivaldría a convertir dicha facultad en una competencia de ejercicio potestativo. Además, en el caso de que la referida facultad sea parte del proceso de nombramiento de integrantes de otros poderes o de órganos constitucionales autónomos, la autoridad podría decidir prorrogar el nombramiento indefinidamente, de forma en que el otro poder quedará inhabilitado para ejercer sus facultades, lo que en la práctica significaría una subordinación de este poder u órgano a aquella autoridad.

10. Al resolver la controversia constitucional 207/2021,[3] citada en el parámetro de regularidad desarrollado en el apartado VII.1 de la sentencia, en este Tribunal Pleno estudiamos la demora del Ejecutivo Federal para enviar al Senado una propuesta de personas comisionadas de la Comisión Federal de Competencia Económica **("COFECE").** Determinamos que, aunque la Constitución no previera un plazo para ello, como dicho órgano debe estar integrado, de acuerdo

[3] Resuelta bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat el 28 de noviembre de 2022.

a la Constitución, por siete personas y no menos: "resulta de especial interés constitucional que cada vez que exista una vacante en el referido órgano, se lleve a cabo a buen término el procedimiento de selección para cubrir la vacante lo más pronto posible, dentro de lo razonable, a fin de no obstaculizar las labores y desempeño de dicho órgano constitucional autónomo."[4]

11. Tomando en cuenta lo anterior, propuse al Tribunal Pleno establecer **cuatro criterios** para poder determinar cuál es un **plazo razonable** para que la autoridad facultada realice y complete una competencia de carácter obligatorio que no cuente con un plazo expresamente definido, en el contexto de la designación de miembros de un órgano constitucional. Estos son:

a. La fecha en que debe iniciar el cargo para el que se presenta la vacante;

b. Los plazos previstos para designaciones en normas relacionadas o en normas que regulen procedimientos equiparables;

c. El tiempo que la autoridad ha tomado en el pasado para ejercer dicha facultad; y,

d. Circunstancias excepcionales que pudieran tener un impacto en la duración del proceso.

12. En mi opinión, estos criterios permitirían a este Tribunal Pleno analizar la razonabilidad en el actuar de la autoridad obligada, sin desconocer o dejar de lado sus dinámicas internas (c) o los factores externos que impidieron otro rumbo de acción (d). También, permitirían ponderar, dentro de su análisis, el estándar de razonabilidad que el órgano reformador y el legislador ordinario han adoptado en casos similares (b) y respetar, claro está, la lógica constitucional del diseño y del escalonamiento en las designaciones (a).

13. Así pues, me parece que para determinar el plazo razonable con el que cuenta el Senado de la República para realizar el nombramiento de personas comisionadas del INAI, habría que realizar un estudio en el que se consideren estos cuatro criterios. A continuación, lo desarrollo:

14. **(a)** En este caso, con base en la fecha de finalización del encargo de los comisionados Monterrey Chepov y Guerra Ford, el 31 de marzo de 2022, la fecha en la que deberían de haberse cubierto las vacantes para que el INAI operara

[4] Controversia constitucional 207/2021, pp. 74.

con el quórum completo es el **1 de abril de 2022.** Para la vacante generada por la conclusión del periodo del comisionado Acuña Llamas, el 31 de marzo de 2023, la fecha respectiva para cubrir la vacante sería el **1 de abril de 2023.**

15. **(b)** En cuanto a plazos que sirvan como referencia en normas relacionadas o equiparables para efectos de fijar un plazo razonable, aquí se habría podido retomar lo previsto en la LFTAIP para los supuestos en los que ocurra una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo de la designación. El ya referido artículo 18 de la Ley establece que *el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia*.

16. Del plazo previsto en esta norma, podemos observar que el legislador federal consideró imperativo que la vacante se cubriera en no más de 60 días, de lo que derivamos su intención de que el pleno del INAI no contara con menos de siete comisionados o comisionadas por un periodo prolongado. Además, consideró que el Senado cuenta con la capacidad de realizar el nombramiento en tal periodo, pues lo calificó de improrrogable.

17. Más aún, esta norma complementa lo previsto en el mismo artículo para cuando concluye el periodo del encargo de un comisionado o comisionada. Si, de acuerdo con el diseño constitucional del INAI, resulta indeseable que su pleno opere con menos de siete comisionados o comisionadas, y el legislador consideró que el Senado cuenta con la capacidad de realizar un nombramiento en un periodo improrrogable de sesenta días, resulta claro que el legislador utilizara como parámetro para el inicio del procedimiento "*un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto*."

18. Asimismo, cabe señalar que, para la primera conformación del INAI, el poder constituyente, en los artículos tercero y cuarto transitorios de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, previó un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor del decreto para que el Senado realizara los nombramientos de las personas que serían comisionados o comisionadas del Instituto.[5] Dentro de dicho plazo, se contemplaron diez días para que los miembros que conformaran el entonces IFAI y que desearan formar parte del ahora INAI pudieran realizar una petición formal para ello al Senado; así como diez días para que el Senado pudiera aprobar o rechazar tal solicitud.

[5] "**TERCERO.** Los Comisionados que actualmente conforman el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos podrán formar parte del nuevo organismo autónomo en el ámbito federal, previa petición formal al Senado de la República dentro de los diez días siguientes a la

19. Es importante señalar en este punto que el plazo de noventa días fue otorgado por el poder reformador para que el Senado designara no uno, sino hasta siete comisionados o comisionadas del INAI, a reserva del número de comisionados o comisionadas del IFAI que quisieran continuar en el INAI y que el Senado aprobara.

20. Tomando en cuenta lo anterior, considero que el plazo de **60 días** constituye el parámetro de referencia más útil para este caso.

21. **(c)** Ahora bien, desde la conformación del INAI, el Senado ha realizado diversos nombramientos de comisionados y comisionadas. Para la primera conformación del INAI (2014), el Senado designó a siete comisionadas y comisionados en un periodo de **96 días naturales,** contados desde la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, hasta la fecha en que las personas comisionadas quedaron instauradas. Cabe reiterar que el artículo tercero transitorio del decreto de reforma otorgó un plazo de 90 días al Senado para realizar las designaciones.

22. En el procedimiento para ocupar las vacantes de las comisionadas Cano Guadiana y Puente de la Mora (2018), el Senado tardó un periodo de **85 días naturales** para completar la designación de las personas comisionadas, contados desde que el INAI notificó al Senado sobre las próximas vacantes hasta la toma de protesta de las personas designadas.

23. En el procedimiento de selección para ocupar la vacante derivada del fallecimiento del comisionado Bonnin Erales (2018), el Senado tardó un periodo de **129 días naturales** contados desde la notificación del fallecimiento al Senado, hasta la fecha de toma de protesta de la persona designada. Al respecto,

---

entrada en vigor del presente Decreto únicamente por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto en el Instituto que se extingue, siempre y cuando su petición sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. En este caso, la Cámara de Senadores deberá resolver en un plazo de diez días, de lo contrario se entenderá la negativa a su petición.
"En tanto se integra el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, continuarán en sus funciones, conforme al orden jurídico vigente al entrar en vigor el presente Decreto, los comisionados del actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
"La designación de los comisionados del organismo garante que se crea mediante la modificación del artículo 6o. constitucional materia del presente Decreto, será realizada a más tardar 90 días después de su entrada en vigor, conforme a lo siguiente:
"…"
"**CUARTO.** La designación de los dos nuevos comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor de este Decreto.
"…"

cabe recordar que el artículo 18 de la LFTAIP prevé que, en caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que una persona comisionada fue designada, el Senado deberá hacer el nombramiento en un periodo de sesenta días posteriores a la comunicación de la ausencia, por lo que, en este caso, queda claro que el Senado excedió el plazo que sí se encuentra previsto en Ley.

24. En cuanto al procedimiento de selección para ocupar las vacantes de las personas comisionadas Kurczyn Villalobos y Salas Suárez (2020), el Senado tardó **227 días naturales** desde que se configuró la vacante hasta la fecha que fue firme la designación. Sin embargo, cabe destacar que la conclusión del periodo de las personas comisionadas ocurrió el 31 de marzo de 2020, al inicio de la pandemia de COVID 19, circunstancia que tuvo un impacto en el desarrollo del procedimiento. En contraste, se observa que, en realidad, el Senado tardó un periodo de **60 días** entre la emisión del acuerdo mediante el cual se reestablecieron los plazos para llevar a cabo el procedimiento de selección y la fecha en que quedó firme la designación.[6]

25. **(d)** Finalmente, es necesario valorar si existen circunstancias excepcionales que pudieran justificar que la dilación en el proceso, aludidas por la autoridad obligada o bien, que pueda advertir este Alto Tribunal. En este punto, pueden entrar en consideración diversos factores externos, tal como lo sería una emergencia sanitaria, que retrasara la realización del procedimiento.

26. Tras haber establecido los parámetros de evaluación, me parece que entonces podría examinarse si el Senado había excedido un plazo razonable en el proceso de designación. Entonces, observamos que el tiempo que el Senado de la República ha tardado en completar los nombramientos de personas comisionadas del INAI: 1) transcurre después de la fecha en que deberían de haberse cubierto las vacantes para que el INAI operara con el quórum completo; 2) supera por mucho el plazo referido de 60 días previsto para el nombramiento de comisionados por supuestos diferentes a la conclusión del periodo del nombramiento; 3) supera cualquier otro plazo que el Senado haya tardado en el pasado para realizar un nombramiento de persona comisionada del INAI; y, 4) no se advierten ni se hacen valer circunstancias excepcionales que pudieran justificar una extensión del plazo, más allá de la falta de un acuerdo político. Es por todas estas razones que concluyo que sí se

[6] Para realizar este conteo, se considera que quedó firme la designación del Senado una vez transcurridos diez días hábiles sin que el Presidente hubiera ejercido su facultad de veto. En este caso, ello ocurrió el 13 de noviembre de 2020, a pesar de que las personas designadas tomaron protesta hasta el 18 de noviembre de 2020.

excede un plazo razonable para el nombramiento de personas comisionadas del INAI.

27. Cabe señalar que, si bien, considero que el plazo de 60 días resulta un parámetro muy relevante para evaluar si el Senado ha excedido el plazo razonable para cubrir la vacante, este es únicamente uno de cuatro criterios que deben tomarse en cuenta. Además, a diferencia de la mayoría, no llego a tomarlo en cuenta mediante una interpretación sistemática de las disposiciones referidas.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 280/2023, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por mayoría, el Tribunal Pleno declaró inconstitucional la omisión impugnada por haber estimado que la Cámara de Senadores excedió con creces el plazo del que disponía para llevar a cabo las distintas etapas de los procedimientos de designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

De acuerdo con el criterio mayoritario, la omisión impugnada ha generado una vulneración en el diseño constitucional del INAI y ha paralizado el ejercicio de sus facultades, en franca violación a su ámbito competencial en el grado más intenso, siendo que dicha afectación también ha tenido repercusiones directas en la defensa de los derechos de acceso a la información, de transparencia y de protección de datos personales, cuya garantía es la razón principal por la cual fue creado dicho Instituto.

Al respecto, tal y como lo hice patente en las dos sesiones plenarias que tuvieron lugar los días trece de julio y dos de octubre de dos mil veintitrés, respetuosamente, **no comparto la inconstitucionalidad de la falta de designación de dos personas comisionadas del INAI,** toda vez que, si el Constituyente y el legislador no previeron un plazo para procesar dichos nombramientos, al Poder Judicial no le corresponde fijarlo, pues ello implicaría sustituirse dentro de una facultad soberana y discrecional de un órgano legislativo en detrimento de la división de poderes.

Desde mi punto de vista, en todo caso, únicamente corresponde verificar a este Tribunal Pleno que se hayan llevado a cabo todas y cada una de las actuaciones para cumplir con el procedimiento de designación, con la salvedad de que, si se trata de cuestiones en las que el Senado debe actuar en forma discrecional, esta Suprema Corte no puede tener injerencia, por ejemplo, para establecer un período para nombrar y, menos aún, cómo tendrá que resolver.

En efecto, en el caso concreto, revisadas las actuaciones del Senado, en mi opinión, **no se desprende la existencia de las omisiones impugnadas,** debido a que la vacante del comisionado Guerra se encontraba suspendida por mandato judicial, mientras que en relación con las dos restantes vacantes de los comisionados Monterrey y Acuña, el Senado contaba con las respectivas ternas para someterlas a consideración del Pleno de dicho órgano legislativo.

Por tales motivos, desde mi perspectiva, difícilmente podemos calificar que existan omisiones en el proceso de designación, toda vez que: **(I) ya existían las ternas para dos de los cargos; y, (II) también fue atendida la petición para la apertura de un periodo extraordinario de sesiones,** la cual, dicho sea de paso, no prosperó en virtud del ejercicio democrático en el que se desenvuelven los órganos parlamentarios.

De ahí que, respetuosamente, **no comparto que existan las omisiones impugnadas,** en tanto que hay evidencia en autos que el Senado ya había procesado las ternas factibles para someter a votación dos de ellas y queda en su potestad constitucional decidir el momento oportuno para su respectiva discusión y, en su caso, aprobación.

Tampoco estoy de acuerdo con los efectos de la presente controversia, concretamente el **"ordenar"** al Senado para que en este período ordinario lleve a cabo la votación para cubrir las vacantes de los excomisionados, dado que el verbo que este Tribunal Pleno ha utilizado en casos similares es el de **"exhortar"** a los órganos legislativos para que actúen en un determinado sentido.

Esta precisión es muy importante porque la palabra **"ordenar"** tiene, entre otros significados, colocar algo o a alguien de acuerdo con un plan o de modo conveniente; encaminar y dirigir algo a un fin; **mandar imponer,** dar orden de algo, encaminar y dirigir a un fin, o bien, que se impone voluntad o autoridad con rigor.[1]

Acepciones todas ellas que, en mi opinión, no caben en un régimen de división de poderes. Me parece que, en todo caso, **esta Suprema Corte debía "exhortar" y no ordenar al Senado en la presente controversia.**

Todas estas razones, con el mayor respeto, me hacen disentir de la postura de la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[1] Según el Diccionario de la Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23. ed., [versión 23.6 en línea], disponible en: *http s://dle.rae.es/ordenar*

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2022 Y SU ACUMULADA 47/2022, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

En sesión de diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022, en las que se analizó la constitucionalidad del artículo 134 Bis, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, el cual establece el requisito de tener 18 años cumplidos para solicitar levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género.

Por unanimidad de once votos,[1] las Ministras y Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvimos que dicha medida legislativa es inconstitucional, ya que vulnera el principio del interés superior de la infancia, el principio de igualdad y no discriminación y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que da un trato diferenciado a las niñas, niños y adolescentes frente a las personas mayores de edad, en detrimento del reconocimiento de su identidad de género, al excluirles de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento que reconozca la identidad de género autopercibida.

Si bien coincido con el sentido de la sentencia, me permito expresar algunos motivos de disenso con respecto a la decisión mayoritaria. Puntualmente, y en términos del voto concurrente formulado en la acción de inconstitucionalidad 73/2021,[2] me aparto de las consideraciones vertidas respecto al test estricto

[1] Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.
[2] Fallado el siete de marzo de dos mil veintidós, fallada por el Pleno.

de igualdad al estimar que la medida legislativa analizada no supera la primera grada.

Estoy de acuerdo en declarar la invalidez de la referida medida, no obstante, me aparto de los motivos para alcanzar dicha determinación. La medida impugnada no supera la primera grada del escrutinio estricto, toda vez que no existe una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional que permita a la autoridad legislativa distinguir, con base en edad, a las personas que pueden solicitar mediante un trámite administrativo la modificación de su acta de nacimiento para el reconocimiento legal de su identidad de género.

Si bien la sentencia refiere que el fin constitucionalmente imperioso es la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como el reconocimiento de desarrollo gradual y de su autonomía progresiva, considero existen tres motivos por los que la medida en cuestión no supera la primera grada del test estricto de igualdad:

a) El reconocimiento de rango constitucional y convencional del derecho humano a la identidad de género como parte del derecho a la identidad personal y, a su vez, del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

b) La prohibición de discriminación prevista en el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional.

c) El principio del interés superior de la infancia[3] previsto en el artículo 4o. constitucional.

Nos encontramos frente a una medida que restringe la esfera de derechos de niñas, niños y adolescentes; en específico, su derecho humano a la identidad personal –incluida la de género– como parte de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Esta disposición les impide solicitar el levantamiento de un acta de nacimiento a fin de reconocer legalmente su identidad de género autopercibida. De ahí que, la validez constitucional de la restricción depende de que ésta tenga una justificación objetiva y razonable conforme a un escrutinio estricto.

[3] Hago uso del término "infancia" en el sentido de la Convención sobre los Derechos del Niño, esto es, de toda persona menor de 18 años.

En la primera grada del test estricto de igualdad, debemos analizar si la medida persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa (y no únicamente "válida", como lo exigiría un test ordinario de igualdad). Por una parte, el principio superior de la infancia implica que el desarrollo de niñas, niños y adolescentes y el pleno ejercicio de sus derechos sean criterios rectores para la elaboración y aplicación de normas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, las autoridades estamos obligadas a garantizar que los infantes y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo.[4]

En ese sentido, las autoridades jurisdiccionales estamos obligadas a que, al momento de ponderar sus intereses, se evite a toda costa restringir sus derechos humanos injustificadamente.[5] Consecuentemente, de conformidad con lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tanto en su jurisprudencia,[6] como en el *Protocolo de actuación en casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género*, así como los criterios de la Corte IDH y del Comité de los Derechos del Niño, la norma constitucionalmente imperiosa, en todo caso, consiste en el reconocimiento –respeto, promoción, protección y garantía– de la identidad de género de todas las personas, sin distinción de edad.

Así pues, considero que no existe un mandato constitucional que establezca que las personas menores y mayores de edad no puedan ser tratadas iguales por el goce y ejercicio del derecho a la identidad personal y, particularmente, del derecho a la identidad de género. Si bien es innegable –como sostiene la sentencia– que el establecimiento de edades mínimas en la ley puede tener como fin la protección de los derechos de las infancias y las adolescencias, es igualmente cierto que el acceso y ejercicio del derecho a la identidad personal no puede ser restringido únicamente a las personas mayores de edad, sino que se trata de un derecho humano que –a la luz del parámetro del control de regularidad constitucional, de fuente constitucional y convencional– debe ser reconocido en igualdad de condiciones a todas las personas.

[4] Tesis P./J. 7/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital 2012592, de rubro "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."
[5] Similar consideración sostuvo la Primera Sala en el amparo en revisión 155/2021, fallado el quince de junio de dos mil veintidós, párrafo 157.
[6] Véase, por ejemplo, el amparo directo civil 6/2008, fallado por el Pleno en sesión de seis de enero de dos mil nueve.

Aunado a lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la sexualidad es un "elemento esencial" que parte de la esfera más íntima de la persona y, por lo tanto, la libre decisión de la sexualidad se encuentra constitucionalmente protegida.[7] Asimismo, de conformidad con el Protocolo de actuación en la materia emitido por esta SCJN, "*los estereotipos más comunes en torno a las niñas, niños y adolescentes LGBT tienen que ver con la imposibilidad de que se asuman como tales*."[8]

En lo que interesa al presente asunto, lo anterior implica que las infancias y adolescencias cisheterosexuales son consideradas como "normales", mientras que las infancias y adolescencias transexuales u homosexuales (en general, LGBT+) son consideradas como "anormales" o en una situación negativa. Sin embargo, no existe evidencia científica sólida que sustente tal (pre)concepción, sino absolutamente todo lo contrario: los estudios al respecto demuestran que la identidad de género (y la orientación sexual) se desarrolla desde temprana edad en la mayoría de las personas.[9]

Por otra parte, conforme al principio de igualdad y no discriminación, es constitucionalmente inválida toda situación que, por considerar inferior a un determinado grupo o persona, conduzca a tratarle con hostilidad o de cualquier forma que le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.[10]

Desde mi perspectiva, la medida impugnada parte de considerar que solo las personas mayores de edad son capaces de autodeterminarse en nombre y género, lo que da cuenta de un *adultocentrismo* jurídico que claramente contraviene el principio de igualdad y no discriminación, así como el interés superior de la niñez, pues se trata de una premisa normativa basada en el estereotipo de que las niñas, niños y adolescentes no son capaces de asumir determinada identidad sexual y de género porque supuestamente "su edad no genera certeza."

---

[7] Amparo directo civil 6/2008, páginas 89 y 90.

[8] SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o identidad de género*, noviembre 2015, página 18.

[9] Ibíd., página 19. A su vez, el Protocolo cita al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y a la *American Psychological Association*.

[10] *Cfr.* Tesis P./J. 9/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federació*n, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, registro digital 2012594, de rubro "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.", encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

En ese orden de ideas, si la medida legislativa impugnada excluye a las infancias y adolescencias de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento que reconozca su identidad de género autopercibida, esta representa una discriminación normativa directa, pues no existe justificación para restringir el derecho humano a la identidad personal de niñas, niños y adolescentes, sino todo lo contrario, la norma constitucionalmente imperiosa consiste en la obligación de todas las autoridades de actuar en atención al principio del interés superior de la infancia, lo que en el caso implica la obligación inexcusable de respetar, proteger y garantizar de manera reforzada el pleno ejercicio de su derecho a la identidad de género.

Por tanto, el artículo 134 Bis, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California vulnera a infancias y adolescencias trans en su derecho humano al libre desarrollo de la personalidad –que comprende a la identidad personal y, esta a su vez, a la identidad de género–, a la vida privada o intimidad, al interés superior de la niñez, así como a la igualdad y no discriminación.

Bajo esta perspectiva, es claro que se trata de una norma cuya justificación subyacente está anclada en el estereotipo consistente en que las niñas, niños y adolescentes que se asumen como LGBT+ no tienen la edad suficiente para ejercer su derecho al reconocimiento de la identidad de género, lo cual está íntimamente vinculado con el estereotipo de que las niñas, niños y adolescentes LGBT+ "están confundidos", "no saben realmente lo que quieren", "están mal influenciados", "están enfermos", etcétera.

En ese sentido, independientemente de si la medida persigue adecuadamente o no el fin buscado (segunda grada), lo cierto es que la medida impugnada prima facie no se encuentra encaminada a perseguir un fin imperioso desde el punto de vista constitucional (primera grada). Lejos de ello, la medida legislativa contraviene la obligación estatal de respetar, proteger y garantizar, de manera reforzada (conforme al principio del interés superior de la niñez), el derecho a la identidad de género de las niñas, niños y adolescentes.

Por lo tanto, la argumentación más protectora de los derechos de niñas, niños y adolescentes trans, consiste en declarar que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, pues limitar el levantamiento de un acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género a personas mayores de 18 años vulnera el principio de igualdad y no discriminación, el interés superior de la infancia y el derecho a la identidad de género, derivada del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Por todo lo expuesto, emito este voto concurrente a fin de reiterar mi postura y expresar los motivos por los que me aparto de algunas consideraciones de la ejecutoria.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 34, Tomo I, febrero de 2024, página 1029, con número de registro digital: 32171.

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 28 de junio de 2024. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.